

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE DERECHO**

**Departamento de Derecho Administrativo**



**TESIS DOCTORAL**

# **La administración de la Segunda República : la organización central del estado**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR

**José Manuel Canales Aliende**

DIRECTOR:

**Mariano Baena del Alcázar**

**Madrid, 2015**



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE



5327102778

78  
1787

LA ADMINISTRACION DE LA SEGUNDA REPUBLICA.

LA ORGANIZACION CENTRAL DEL ESTADO.

Tesis para aspirar al Grado de Doctor en  
Derecho, que presenta el

Licenciado  
D. José Manuel CANALES ALIENDE

Bajo la dirección del  
Profesor Doctor  
D. Mariano BAENA DEL ALCAZAR

Madrid, 1985.

200.1.2

"... La gran reforma española, la única eficiente será la que, al reformar el Estado, - se proponga no tanto acicalar a éste como - reformar, merced a él, los usos y el carácter de la vida española."

José ORTEGA Y GASSET

El Sol, 22 de noviembre de 1927.

## CAPITULO I. INTRODUCCION.

### 1) Generalidades y Metodología de la Investigación.

#### a) Objeto y delimitación.

Como puede apreciarse tras una primera lectura del título general y sintético dado a esta tesis doctoral que se presenta: "La Administración de la Segunda República. La Ordenación Central del Estado", el objeto perseguido en esta investigación es el describir y analizar uno de los aspectos considerados por el autor como fundamentales para el conocimiento de la Segunda República Española: La Administración estatal; aspecto éste que o bien no ha sido abordado en la abundante bibliografía existente sobre esa época, o bien ha sido estudiado de forma muy tangencial o genérica (1).

Ahora bien, el título genérico dado a la investigación con una pretensión globalizadora y expresiva de su contenido, es necesario precisarlo y delimitarlo. La investigación que se presenta, abarca el estudio de la Administración Civil Central del Estado durante la Segunda República, desde su proclamación hasta el surgimiento de la Guerra Civil, momento en que España se divide en dos bandos, y ambos poseen Administraciones distintas y paralelas. Se excluyen por tanto del estudio otras Administraciones Públicas, en concreto la Administración Local y la Autonómica, entonces existentes. Por otra parte, se hace una breve referencia a la Administración Militar Central del Estado, por considerar que su referencia y comparación con la de carácter civil puede tener cierto interés. Finalmente, hay que señalar que el estudio no incluye los órganos periféricos de la Administración Civil del Estado, debido fundamentalmente a dos razones: la extensión de la propia investigación, y la mayor importancia e interés del estudio de los órganos centrales.



El interés fundamental de esta investigación radica en dos -- objetivos. El primero de ellos consiste en conocer (sin intentar obviamente agotar el tema o decir la última palabra) un período de la Administración estatal, hasta ahora no suficientemente estudiado por la doctrina. Se han hecho interesantes estudios sobre la Administración del Estado durante los períodos precedentes o posteriores a la Segunda República (2) pero hasta ahora no se había abordado específicamente la realidad de la Administración estatal durante el período republicano. El segundo objetivo perseguido es conocer el papel de esa Administración estatal en el conjunto de las instituciones político-administrativas y en el desarrollo de la historia global de la Segunda República.

b) Finalidad y encuadramiento científico.

La pretensión científica del autor al escribir esta obra, además del propio conocimiento del contenido de la misma, es el poder aportar modestamente sus resultados a los estudios existentes sobre la Administración Pública Española. El período tratado se considera de gran interés científico por su historia misma y por su influencia posterior en nuestra presente Administración estatal. Ahora bien, como se ha dicho en líneas precedentes, con esta investigación no se pretende cerrar el contenido de la misma, sino el dar un primer paso en el conocimiento de la Administración estatal en ese período histórico tan significativo e importante de la historia de la España contemporánea.

El estudio se ha hecho desde una perspectiva científica muy concreta, la de la Ciencia de la Administración (3). Esta, como es sabido tiene un carácter interdisciplinario, por lo que en el estudio se ha tenido en cuenta no sólo los aspectos jurídicos de la Administración, sino también, y como complemento de esta visión jurídico-formal, los

aspectos históricos organizativos y sociopolíticos de la misma. Se ha pretendido por tanto, dar una visión lo más aproximada posible de la realidad de la Administración estatal en ese período, teniendo en cuenta varios aspectos interrelacionados de la misma. Aunque se trata de una investigación desde la perspectiva de la Ciencia de la Administración, se estima que sus resultados pueden ser de utilidad en particular para los estudiosos del Derecho Público (4), y en general y en menor medida para otros tratadistas.

c) Fuentes utilizadas.

Ante todo hay que poner de manifiesto que las fuentes existentes actualmente sobre la Administración del Estado durante la Segunda República son muy escasas. La documentación administrativa de la época que podría haber sido de gran interés para su consulta, o bien apenas existe o está en paradero desconocido; debido fundamentalmente a la Guerra Civil y a la política documental depuradora del régimen político franquista (5).

Por otra parte no me consta la existencia de ningún estudio de carácter general sobre la situación de la Administración estatal en esa época. En cuanto a estudios parciales o sectoriales sobre la estructura organizativa de la Administración estatal son muy escasos, existiendo por el contrario algunos estudios sobre aspectos de la actividad administrativa.

Pero, aún a pesar de las dificultades documentales mencionadas, he utilizado en el estudio una serie de fuentes existentes y de fácil acceso. Las fuentes utilizadas han sido de diferentes clases y de desigual utilidad.

En primer lugar, he acudido a los diversos capítulos o apar-

tados de los tratados, manuales, etc. de la Historia de España referentes al período objeto de estudio, con la finalidad de conocer los rasgos y características generales del mismo y encuadrar la Administración estatal. Esta consulta ha sido completada con la lectura de algunas memorias y biografías de algunas personalidades políticas relevantes, con la finalidad de obtener mayores detalles y de poder conocer las opiniones y actitudes de las citadas personas.

En segundo término, he acudido a la lectura de algunos periódicos de la época, y de todos ellos hago algunas menciones de "El Sol" y de "Crisol", debido a que considero que eran los más genuinos representantes del espíritu republicano inicial y constituyente.

En tercer lugar, he acudido a la normativa emanada durante el período, seleccionando temática y cronológicamente aquellas normas referentes de modo directo o indirecto a la estructura organizativa. Para el conocimiento de las fuentes normativas he utilizado el Repertorio Cronológico de Legislación de Aranzadi y el Diccionario de Legislación de Alcubilla.

Aunque la Función Pública no es el objeto de la investigación, ya que sólo ella requeriría una investigación específica dada su amplitud y características, en algunos apartados del texto principal o de las notas al final de los capítulos he hecho algunas menciones por considerarlas de interés. No obstante, aunque no sea objeto de consideración en su totalidad, es evidente que la estructura de la Función Pública estaba muy relacionada con la estructura organizativa existente.

En cuarto lugar, he leído y utilizado la información de los escasos artículos doctrinales de la época o actuales, sobre la Administración estatal; de los cuales la mayoría no se refieren tanto a la estructura administrativa de la misma, sino sobre todo a diversas

manifestaciones del intervencionismo administrativo en algunas materias. Las revistas consultadas han sido fundamentalmente las tres si guientes, citándolas por su mayor o menor contenido e interés, a sa ber: Revista de Derecho Publico, Administración y Progreso, y Revis ta General de Legislación y Jurisprudencia.

En quinto y último lugar, he leído diversos libros y artículos referentes a diversos aspectos relacionados con la existencia de la -- Segunda República, que por su interés pudiesen aportar la visión y -- datos sobre los aspectos político, económico y social de la misma. -- Son de gran interés entre la amplia bibliografía existente, los referen- tes al régimen político y a sus varias instituciones y grupos políticos, las aportaciones de los estudios sobre los movimientos y grupos socia les, así como los estudios dentro de la historia económica sobre la - reforma agraria. Este último aspecto, lo considero clave para el estu dio y comprensión del surgimiento, evolución y posterior extinción de la Segunda República. La lectura de la bibliografía reseñada me ha -- servido para completar la visión y explicación en muchos casos de la organización administrativa; haciendo mención de lo que he considerado más significativo en el propio texto de los diferentes capítulos o en las notas de los mismos.

Finalmente, pondré de relieve que he intentado escribir y va- lorar la estructura organizativa de la Administración estatal enmarca- da y explicada en función de la situación histórica de la España del -- primer tercio del siglo XX, a la vez que relacionada e inserta en el contexto económico y social entonces existente. En definitiva, y para concluir, se ha intentado describir y explicar la Administración esta- tal de la Segunda República como un elemento esencial dentro de la - misma, y al mismo tiempo como un producto histórico derivado e in- fluído por las propias características política y socioeconómicas del - momento (6).

d) Breve referencia al surgimiento y evolución del estudio.

El origen inicial de esta obra se remonta al año 1975, fecha en la que tuve la satisfacción de conocer personalmente al Profesor - BAENA DEL ALCAZAR. Este me animó a realizar la tesis doctoral, - sugiriéndome una lista de posibles temas. Ciertamente la mayoría de los temas propuestos me parecieron sugestivos y de gran perspectiva, eligiendo de todos ellos el de la Administración durante la Segunda -- República. He de reconocer que entre las causas de mi elección estaba no sólo el interés histórico del estudio en sí mismo a fin de cubrir la laguna existente en la doctrina española, sino también y sobre todo porque en aquel momento (en que aún existía el régimen político franquista) el conocimiento del funcionamiento de la Administración estatal republicana podría ser de gran utilidad cara al deseado momento del - restablecimiento de un régimen político democrático en España, el --- cual debería proceder a un cambio en la organización y funcionamiento de su Administración Estatal.

El proyecto inicial de la investigación fue ciertamente muy -- ambicioso, fruto del entusiasmo inicial, ya que el esquema perjeñado era de una gran amplitud. Se pretendía realizar en primer lugar, el - estudio de las principales instituciones políticas y órganos constitucionales (Jefatura del Estado, Gobierno, Cortes, Tribunal de Garantías - Constitucionales, Tribunal de Cuentas y Poder Judicial), para relacionar los con las Administraciones Públicas; en segundo término, se pretendía proceder al estudio no sólo de la Administración estatal a nivel -- central y periférico, sino también de la Administración autonómica y - local entonces existentes; en tercer lugar, se pretendía analizar la acción administrativa de los Departamentos ministeriales, haciendo especial hincapié en los competentes en la ejecución de la política económi ca y social; y en cuarto y último lugar, se pretendía abordar la pro - blemática de la función pública estatal, relacionándola con la estructura

organizativa existente.

Tras la experiencia de los primeros meses de trabajo, el esquema inicial fue abandonado por ser demasiado amplio y por la dificultad temporal de su realización, a pesar de su gran interés. Se optó por realizar un estudio mucho más modesto, y circunscrito tan sólo a la Administración Central estatal y a sus organismos autónomos, incluyendo el estudio de los aspectos constitucionales de la Administración Pública, así como aquellos órganos constitucionales de naturaleza política (Jefatura del Estado y Gobierno) que tenían atribuidas competencias administrativas y que influían notablemente en el funcionamiento de la Administración estatal.

El ritmo y dedicación a esta investigación ha sufrido numerosos altibajos desde su iniciación, debido a razones personales y profesionales del autor. El impulso definitivo hasta su redacción final tuvo lugar a comienzos de 1982.

## 2) Plan del estudio.

La obra presentada consta de un total de diez capítulos y de dos Apéndices suplementarios.

El primero de los capítulos, de carácter introductorio como su propio nombre indica, consta de dos partes perfectamente diferenciadas. En la primera de ellas se explica el contenido de esta obra, el por qué y cómo de su realización; en la segunda parte se sitúa al lector en el contexto político y socioeconómico de la Segunda República, en el cual se estructura y desarrolla su Administración estatal; tratándose de no hacer una explicación histórica global del momento, evolución y extinción de la Segunda República, sino de aportar tan sólo los rasgos generales del período, y de sus varias etapas o momen-

tos, para comprender y valorar la configuración republicana de su --  
Administración estatal.

En el capítulo II se aborda el estudio de los aspectos admi--  
nistrativos de la Constitución de 1931. Es decir, se trata de examinar  
"La Constitución formal", para ver en los siguientes capítulos hasta -  
qué punto la realidad administrativa se desarrollaba conforme a lo pre  
ceptuado constitucionalmente. Su estudio, aunque de carácter general,  
se considera de gran interés para encuadrar las instituciones político-  
administrativas republicanas.

En el capítulo III se estudian dos órganos constitucionales de  
naturaleza y elección política: la Jefatura del Estado y el Gobierno, -  
por ser de gran incidencia en la configuración y funcionamiento de la  
Administración estatal. El capítulo se subdivide a su vez en dos par-  
tes claramente diferenciadas referentes a varios aspectos de los dos  
citados órganos constitucionales. Hay que señalar que en la segunda -  
parte del capítulo referente al Gobierno, se incluye un quinto apartado  
sobre los órganos consultivos del Gobierno, debido al carácter mixto  
de éstos, de órganos consultivos no sólo del Gobierno sino también --  
de la Administración.

En el capítulo IV se estudia la figura del Presidente del Go-  
bierno en sus dos vertientes o facetas políticas y administrativas, así  
como sus órganos de apoyo. El principal órgano de apoyo administrati-  
vo del Presidente para el desarrollo material de sus competencias, --  
era el Ministerio de la Presidencia objeto de la segunda parte del ca-  
pítulo.

El capítulo V abarca en líneas generales la estructura orgáni-  
ca de los Departamentos ministeriales. Se hace una consideración glo  
bal de la evolución y principales características de los Departamentos

ministeriales de carácter civil, acompañada de una breve referencia a los Departamentos ministeriales de carácter militar. Dentro del -- estudio de la estructura departamental, se hace mención de sus modificaciones, y en especial del intento de reforma de CHAPAPRIETA. El Ministerio de la Presidencia no se menciona aquí, por haber sido objeto del epígrafe 2 del capítulo IV precedente.

El capítulo VI es complemento y desarrollo del anterior, pues contempla las líneas generales y las excepciones de la estructura in--terna de los diferentes Departamentos ministeriales. Además del análisis del complejo orgánico que constituye la organización interna de - los citados Departamentos, objeto a su vez de los varios apartados de que consta el Capítulo, se incluye un apartado específico sobre los servicios exteriores de los mismos. No obstante la inclusión del estudio de la organización y acción administrativa "exterior" durante el período republicano, se considera que en sí mismo tiene una entidad propia y suficiente amplitud, como para ser objeto de una investigación específica independiente.

El capítulo VII se refiere a los órganos consultivos de los Departamentos ministeriales civiles. Su extensión más reducida en com--paración con los capítulos precedentes y posteriores, se explica en base a que, como se ha señalado anteriormente, una serie de órganos - consultivos tenían la doble condición de asesorar al Gobierno y a los Departamentos ministeriales, optándose por su inclusión en el apartado e) del epígrafe 2 del capítulo III, referente a los órganos consultivos del Gobierno. Por otra parte, en este capítulo no se hace ninguna mención a los órganos consultivos del Ministerio de la Presidencia, - por haber sido objeto de atención en el epígrafe específico dedicado a este Departamento.

El capítulo VIII analiza las Comisiones departamentales e in--



terdepartamentales. Se incluyen las más notables, excluyéndose las -- dependientes del Ministerio de la Presidencia.

El capítulo IX es el referente a los organismos autónomos. Su estudio se ha considerado de gran interés, por su carácter estrechamente dependiente de los Departamentos ministeriales y por constituir un elemento clave en la ejecución de las competencias administrativas atribuidas a los mismos. En este capítulo se hace referencia a todos los organismos autónomos civiles, salvo los dependientes del Ministerio de la Presidencia.

El capítulo X está dedicado a las conclusiones. En ellas se ha pretendido hacer una síntesis del contenido de la investigación, así como poder de relieve las principales aportaciones de la misma.

Tras los diez capítulos básicos de la obra, se incluyen con -- carácter complementario dos Apéndices. El I, titulado "Bibliografía básica" no comprende toda la bibliografía consultada o bien objeto de referencia en las distintas notas de los capítulos, sino sólo aquella considerada fundamental o de gran interés para la investigación realizada.

Finalmente el Apéndice II es el "Documental". En él se incluye una selección de las fuentes documentales consideradas de mayor -- interés para comprender las instituciones político-administrativas de la Segunda República.

### 3. Breve síntesis histórica de la Segunda República y de su evolución.

En este apartado se hace una mención de carácter general sobre la historia de la Segunda República desde su nacimiento hasta la - Guerra Civil. No se trata por tanto, de una historia detallada y omni-

comprehensiva de la misma, sino tan sólo de un breve preámbulo con la finalidad de situar en su contexto histórico la Administración estatal en el período contemplado.

El período objeto de estudio, 1931 hasta 1936, se subdivide en cuatro subperíodos o etapas claramente diferenciadas y de características propias, cuyos principales aspectos se señalarán seguidamente. Estos cuatro subperíodos o etapas son los siguientes: 1º) el inicial, provisional o constituyente, desde la proclamación de la República el 14 de abril de 1931 hasta la celebración de las elecciones a Cortes Constituyentes el 29 de junio de 1931; 2º) el bienio progresista o reformista, desde las elecciones a Cortes Constituyentes hasta la celebración de las elecciones de 19 de noviembre de 1933; 3º) el bienio negro o cedista, desde las elecciones de noviembre de 1933 hasta el triunfo del Frente Popular; y el 4º) y último del Frente Popular, desde el 16 de febrero de 1936 hasta el 18 de julio del mismo año, en que comienza la Guerra Civil.

a) La emergencia de la Segunda República.

El 14 de abril de 1931 surgía de forma pacífica, tras la celebración de las elecciones municipales dos días antes que dieron el triunfo a las fuerzas políticas republicano-socialistas, la Segunda República española. Esta emergía en medio de un enorme júbilo popular y de grandes expectativas.

Ahora bien, la emergencia de este nuevo régimen político, a pesar de su aparición no violenta, en absoluto era algo casual e inesperado, sino todo lo contrario. El régimen republicano pretendía ser por una parte la respuesta al fracaso y a la decepción operada en el pueblo español por la Dictadura del General PRIMO DE RIVERA (7); y por otra, intentaba dar solución a la ya larga crisis del Estado y -

de la sociedad española, existentes desde la Restauración canovista, mediante la "modernización" política, económica y social de España (8).

Si bien la alegría e ilusión iniciales fueron enormes, el nuevo régimen político nacía con un gran número de problemas heredados y en medio de una crisis mundial. La Segunda República heredaba de la Dictadura un notable déficit público como consecuencia de la política económica intervencionista de ésta y una economía caracterizada fundamentalmente por: el corporativismo, el proteccionismo comercial y la autarquía económica (9). Por otra parte, esta herencia se situaba en un contexto mundial nada favorable, porque se empezaban a sentir los efectos de la crisis económica de 1929 y la crisis de los regímenes parlamentarios democráticos europeos (10).

Así pues, la Segunda República española surgía con un contexto mundial nada favorable, en el seno de un país con una economía -- subdesarrollada de corte precapitalista y en una situación social de -- profunda crisis, con una población predominantemente rural y apenas escolarizada. Frente a esta realidad, la República pretendía crear una España moderna, democrática, pluralista y socialmente avanzada e integrada en el conjunto de las naciones; frente a la España heredada -- tradicional, autoritaria y autárquica. Ahora bien, para conseguir sus -- fines, la Segunda República debía dar respuesta a una serie de problemas profundos existentes, que se habían ido acumulando progresivamente; entre los que estaban como más característicos: la construcción de un Estado democrático; pluralista y descentralizado; la reforma militar; la reforma agraria; las relaciones Iglesia-Estado; la reforma educativa y cultural; la cuestión social; la configuración de una nueva política económica; etc; y junto a estos problemas e íntimamente relacionada con ellos, la reforma administrativa. Es decir, debía proceder a la modernización del aparato administrativo heredado.

Ciertamente, como puede deducirse tras la enumeración de los problemas existentes efectuada en el párrafo anterior, la tarea que le correspondía al nuevo régimen era ingente y las dificultades múltiples (11).

b) Características principales de la evolución del régimen político republicano.

Proclamado el nuevo régimen político republicano comienza el primer período del mismo, caracterizado por su carácter provisional y constituyente. En este primer período se procede por una parte a la revisión de la obra legislativa de la Dictadura; y por otra, a dictar una serie de normas de carácter provisional para cubrir el vacío legal e institucional existente. Así se aprueba el Decreto del Gobierno Provisional, en el que se establecían no sólo aspectos institucionales, sino también criterios y directrices de actuación en materia económico y social; y es creada la Comisión Jurídica Asesora.

Esta primera etapa, gobernada por el Gobierno Provisional -- cuya composición era resultado de la presencia de las distintas fuerzas políticas en el Pacto de San Sebastián del 16 de febrero de 1931, son aprobadas diversas normas de urgencia y realizadas diversas actuaciones administrativas en orden a paliar algunos de los muchos problemas existentes.

La segunda etapa republicana transcurre desde el 29 de junio de 1931, en que tienen lugar las primeras elecciones legislativas, hasta el 19 de noviembre de 1933, en que se celebran las segundas elecciones legislativas. Estas primeras elecciones legislativas a Cortes -- Constituyentes (12) dieron el triunfo a los partidos políticos republicanos representantes de la burguesía republicana, laica y progresista y al P.S.O.E., constituyendo a lo largo del bienio diversos gobiernos -

formados por la coalición de los mismos. Este bienio ha sido denominado el "bienio reformador", dado que en el mismo se acometen los intentos de reformas, siendo una de las etapas ciertamente más progresistas de la reciente historia contemporánea española.

En primer lugar, característica principal de esta etapa es la configuración legal y constitucional del nuevo régimen, mediante el -- proceso de elaboración y aprobación del nuevo texto constitucional, -- así como la tarea posterior de su desarrollo. En síntesis, puede decirse que la Constitución de 1931 era de carácter progresista y socialmente avanzada, pero bajo ningún concepto se la puede calificar como socialista o incluso como revolucionaria.

En segundo término y como consecuencia de la aprobación y vigencia de la Constitución, tiene lugar asimismo una importante producción legislativa encaminada a dar solución a los problemas existentes. Entre las leyes aprobadas, algunas muy conflictivas, estaban las siguientes: Ley de Defensa de la República (aprobada el 21 de octubre de 1931, antes de la aprobación de la Constitución); Ley de Secularización de cementerios, de 30 de enero de 1932; Ley de Asociaciones Obreras y Patronales, de 8 de abril de 1932; Ley de Bases de Reforma Agraria, de 9 de septiembre de 1932; Ley de Matrimonio Civil de 11 de septiembre de 1932; Estatuto de Cataluña, de 15 de septiembre de 1932; Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas, de 2 de junio de 1933; Ley de Orden Público, de 26 de julio de 1933, etc.

Además de las leyes antes señaladas, fueron aprobadas también numerosas normas de diferente rango encaminadas a la reforma de diversas áreas de actuación administrativa. En particular fueron objeto de atención proferente los sectores cultural y educativo, social y agrario. En el campo cultural se llevó a cabo una importante tarea alfabetizadora, un notable incremento de las construcciones escolares

y una potenciación de la imagen y papel del maestro. En el ámbito social, se realizó una evidente mejora de las relaciones laborales -- mediante la aprobación de la jornada laboral de ocho horas, la elevación salarial, las leyes de Jurados Mixtos y de términos municipales. Finalmente en el sector agrario, además de la aprobación de la Ley de Bases de Reforma Agraria, fueron aprobadas numerosas medidas para la mejora del medio y de la economía rural.

El optimismo inicial fue progresivamente disminuyendo, conforme transcurría este bienio. El 10 de agosto de 1932 aconteció el pronunciamiento del General SANJURJO; en 1933 se producen los motines anarquistas de Casas Viejas y Cataluña; a la vez va surgiendo una lenta e inexorable polarización de posturas políticas enfrentadas. La derecha comienza a reagruparse durante esta etapa, y ataca las reformas comenzadas.

Pierre VILLAR ha dicho muy significativamente que la República quiso transformar y gobernó difícilmente, ya que en los dos primeros años de su existencia tan sólo abordó pero no dió solución efectiva a los grandes problemas existentes (13). En el enfrentamiento -- progresivo de las fuerzas políticas de la derecha contra las izquierdas hay que señalar entre otros factores la influencia de la oposición tradicional de la aristocracia y burguesía conservadoras contra las reformas intentadas, la actitud conservadora de la Iglesia Católica que de una posición inicial de respeto hacia el nuevo régimen pasó a una hostilidad militante, las actitudes y actuaciones anticlericales no sólo de muchos gobernantes sino también de las masas extremistas incendiarias de conventos, la precipitación de algunas medidas adoptadas, etc.

En medio de este enfrentamiento político tiene lugar la convocatoria y celebración de las segundas elecciones legislativas el 19 de noviembre de 1933, siendo triunfante la derecha y dando lugar a una

nueva etapa. Esta tercera etapa, denominada el "bienio negro" o radical-cedista", pretendió fundamentalmente corregir las primeras actuaciones reformistas, procediendo a la contrareforma de la etapa precedente (salvo las notables excepciones de CHAPAPRIETA y GIMENEZ - FERNANDEZ). Junto a esta actitud y proceder de los diferentes gobiernos (caracterizados por una gran inestabilidad) tres problemas se agudizaron, dando lugar a situaciones conflictivas violentas: el problema social, el problema político, y la cuestión catalana. La situación social se agravaba debido a la expansión de la crisis económica mundial, el aumento del paro obrero hasta la cifra de 619.000, que constituían el 12 % de la población activa y las sucesivas y numerosas huelgas en todo el territorio nacional. La situación política se agravaba por la cada día más intensa radicalización de la extrema izquierda y del movimiento obrero, produciéndose en octubre de 1934 la Revolución de Asturias y su posterior represión por el ejército. Y por último el problema regional alcanza su máxima tensión con la proclamación el 6 de octubre de 1934 del Estado Catalán por Luis COMPANYS.

Por otra parte, si la situación interna española estaba en crisis y se agravaba cada día más, la situación internacional no era tampoco nada optimista. En febrero de 1934 se produjeron las revoluciones obreras de Austria y Francia (de influencia en la asturiana), la economía mundial seguía sin salir de su postración, y la democracia parlamentaria estaba en crisis en muchos países. Como respuesta, -- surgen en esos años los movimientos totalitarios y fascistas.

Como consecuencia de esos problemas se produjo una aceleración del enfrentamiento político entre la coalición electoral gobernante y las fuerzas políticas oponentes. El 7 de diciembre de 1936 son disueltas las Cortes, el 15 de febrero siguiente tuvo lugar la constitución del Frente Popular, y el 16 de febrero fueron convocadas nuevas elecciones generales (14). Estas terceras y últimas elecciones legislativas dieron el triunfo al Frente Popular.

El cuarto período republicano del Frente Popular, se caracterizó por un intento de volver a reemprender y acelerar las reformas del bienio reformista o republicano-socialista. Ahora bien, el enfrentamiento político aumentó, la tensión y clima previo a la confrontación bélica emergieron lenta pero inexorablemente. El Frente Popular concedería una amnistía política a todos los condenados por las sublevaciones de Asturias y Cataluña; procedería a la destitución del Presidente de la República D. Niceto ALCALA-ZAMORA y al nombramiento como sustituto de D. Manuel AZAÑA, en medio de numerosos conflictos de orden público.

Así, en medio de este enfrentamiento político y de la crisis económica y social existente, el 18 de julio de 1936 tenía lugar la sublevación militar, precedida días antes por los asesinatos del Teniente de la Guardia de Asalto D. José CASTILLO y del Diputado D. José CALVO-SOTELO. Con la Guerra Civil y la posterior victoria bélica el 1 de abril de 1939 del General FRANCO, tenía lugar la extinción no sólo del régimen republicano (15) sino también de las esperanzas para la modernización de España.

#### 4. La clase política y las fuerzas políticas de la Segunda República.

La proclamación e instauración de la Segunda República produjo no sólo un cambio significativo de régimen político, sino también un nuevo sistema de partidos y una nueva clase política que irrumpieron en la vida política española.

La clase política republicana surgida, puede caracterizarse -- fundamentalmente por los aspectos siguientes: a) ante todo por su carácter novedoso, ya que constituía una ruptura con la anteriormente -- existente durante la Monarquía (16); b) por su actitud escasamente negociadora y consensual (17); c) por estar integrada mayoritariamente -



en los partidos políticos existentes, salvo un pequeño número de personalidades políticas independientes; y d) por su falta de estabilidad.

En cuanto al sistema de partidos republicano, hay que decir que supuso una novedad y discontinuidad con respecto al anteriormente vigente durante la Monarquía (18), pudiendo caracterizarse sustancialmente por los siguientes aspectos: estructura partidista de carácter excesivamente múltiple, extremada polarización ideológica, debilidad (19), solapamiento de su estructura a nivel geográfico y regional (20), y aparición por primera vez en nuestra historia de los partidos de masas.

En cuanto al contenido de los programas de las fuerzas políticas, con carácter general, puede señalarse (21):

- a) Un lenguaje retórico y grandilocuente, desconectado de la realidad en muchas ocasiones, fruto del planteamiento intelectual de sus autores;
- b) Una gran preocupación por los aspectos políticos e ideológicos, y escasa referencia a los medios de conseguir las metas propuestas, con frecuentes posiciones negativas o contrarias a algo (22);
- c) Las referencias en la mayoría de ellos a la estructura y a la reforma de las Administraciones públicas, lo eran en todo caso brevemente y con carácter residual, sin existir unos puntos comunes y mínimos de coincidencia (23);
- d) Una gran atención a ciertos problemas sectoriales (a saber: reforma agraria, reforma militar, enseñanza, libertad de culto, conflictividad obrera, política laboral, política de previsión social, - problema regional, etc.) que no eran nuevos en la República, sino

que permanecían latentes desde la Restauración. Ahora bien, el tratamiento de estos problemas se hace desde una óptica ideológica y en todo caso de política legislativa, y no de los medios de actuación administrativa. Hay que decir también que las soluciones dadas a estos problemas venían predeterminadas por la configuración ideológica de los distintos partidos. Ante estos problemas, -- los partidos no eran lógicamente neutrales y se pronunciaban sobre todo a la hora de las elecciones; y

- e) Una progresiva radicalización conforme va avanzando el tiempo de existencia de la República, en el lenguaje y en el contenido de los programas de los partidos, hasta llegar a la destacable propuesta de liquidación y depuración funcionarial del Partido Comunista en su programa electoral de 1933.

Aunque el objeto de este estudio no es el sistema de fuerzas políticas existentes durante la Segunda República, así como su evolución (24), se hace seguidamente una enumeración de las mismas, clasificándolas por su ideología del siguiente modo:

- A) Partidos de izquierda (se incluyen desde los de centro izquierda a extrema izquierda).
  - a) De carácter republicano: Alianza Republicana, Sección Republicana; Izquierda Republicana, Partido Radical-Socialista y Unión Republicana.
  - b) De carácter regional: Esquerra Republicana, Partido Catalanista Republicano, Organización Regional Autonomista Gallega -- (O. R. G. A.).

- c) De carácter obrero: Partido Socialista Obrero Español (P.S.O.E.) Partido Comunista de España (P.C.E.), Partido Obrero de Unificación Marxista (P.O.U.M.), Partido Sindicalista, y Federación Anarquista Ibérica (F.A.I.).

B) Partidos de Derecha (desde la derecha moderada y democrática, a la autoritaria):

- a) De carácter republicano: Partido Republicano Radical, Partido Republicano Conservador, Partido Agrario, Partido Liberal Demócrata, Partido Republicano Progresista, y Confederación Española de Derechas Autónomas (C.E.D.A.), integrada por Acción Popular y la Derecha Regional Valenciana.
- b) De carácter regional: Lliga Catalana y Partido Nacionalista Vasco
- c) De carácter monárquico: Renovación Española, Comunicación Tradicionalista y Acción Española.
- d) De carácter autoritario o fascista: Partido Nacionalista Español, Juntas Ofensivas Nacional Sindicalistas (J.O.N.S.) y Falange Española.

De todos los partidos mencionados es unánime la opinión de - que el único sólido y estructurado al proclamarse la Segunda República, era el Partido Socialista Obrero Español. Por otra parte, la influencia de los partidos políticos en el devenir republicano fue muy desigual, pudiendo decirse que la evolución republicana estuvo muy condicionada por la actuación de algunos de ellos: así en la izquierda, Acción Republicana (25), y el Partido Socialista Obrero Español (26); y en la derecha, la C.E.D.A. (27) y el Partido Republicano Radical (28).

### 5) Los grupos económico-sociales de la Segunda República.

No se trata seguidamente de profundizar en el análisis y características de las fuerzas económico-sociales de la Segunda República - dado que no constituyen el objeto principal de este estudio; sino solamente de enumerar sus rasgos esenciales y señalar su papel en el --- conjunto de las instituciones político-administrativas existentes en el -- período republicano.

En primer lugar, y ante todo, hay que decir que las características señaladas precedentemente respecto a las fuerzas políticas republicanas son predicables también de las fuerzas económico-sociales, a saber: debilidad y multiplicidad de las mismas, falta de voluntad -- consensual y negociadora, progresivo antagonismo, radicalismo y excesiva ideologización en sus programas (29).

Ahora bien la importancia y presencia de la diversidad y multiplicidad de las fuerzas económico-sociales existentes en la vida política republicana fue muy diferente y desigual. Además de la importancía de los grupos intelectuales y profesionales (sobre todo en la etapa inicial y en el "bienio negro") destacan sobre todos, los movimientos sindicales y patronales (30).

Las actitudes y actuación de los movimientos obreros y de -- las organizaciones patronales puede decirse sintéticamente que corren paralelas a la propia historia y evolución de la propia República (31). Así tras una primera etapa de esperanza en el nuevo régimen republicano, se va produciendo un progresivo alejamiento y frustración en -- ambas partes, ya que por una parte, para las organizaciones obreras la República liberal y burguesa instaurada está muy lejos de sus aspiraciones revolucionarias; y por otra parte, para los patronos, las tímidas reformas introducidas les produce miedo y creen peligrar sus -

intereses tradicionales. Tras esta etapa inicial, se va produciendo un progresivo distanciamiento de las fuerzas políticas en las que creían ver representados y defendidos sus intereses (la clase obrera desconfía y se aleja de la coalición gubernamental radical-socialista, y la patronal no se ve representada ni defendida por los partidos de derecha, sobre todo por el Partido Radical), así como un enfrentamiento y antagonismo que pasa de las palabras y de los talleres y fábricas a las calles; dando lugar a una multiplicación de las huelgas, manifestaciones callejeras, y cierres patronales a lo largo de 1933, que desembocan en los trágicos sucesos de la Revolución de octubre de 1934 en Asturias. Tras la sofocación de la revolución asturiana, el conflicto social se agudiza y las posibilidades de paz social parecen imposibles, todo ello en el contexto de una progresiva depresión económica y crisis política, tanto nacional como internacional. El triunfo del Frente Popular agudizaría las tensiones y provocaría la posterior sublevación militar.

Por último, dentro de los grupos sociales existentes debe mencionarse el funcionariado, por su importancia dentro del aparato administrativo. Según las estimaciones más autorizadas, el número de funcionarios era de 260.000 en 1931 (32), constituyendo además un grupo de gran influencia política y social por su importante y destacada presencia en el Congreso de los Diputados y en los distintos gobiernos (33), siendo un factor distorsionador y ralentizador de las medidas reformadoras de la República que fuesen contra sus intereses (34).

## NOTAS AL CAPITULO I

- (1) Sobre la bibliografía existente de la Segunda República, puede verse entre otros: Manuel TUÑON DE LARA, Historiografía de la Segunda República: un estado de la cuestión, en ARBOR números 426 y 427, Junio-julio de 1981, páginas 9 a 26; Ricardo DE LA CIERVA, "Las fuentes en torno a los años treinta", en la obra colectiva Estudios sobre la II República Española, Editorial Tecnos. Madrid, 1975, páginas 13 a 23; Paloma ROMAN y Francisco J. VACLOCHA. Repertorio bibliográfico sobre aspectos jurídico-políticos e institucionales de la Segunda Republica - Española, en Revista de Derecho político, nº 12 publicada por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, Invierno 1981-1982, páginas 399 a 415; etc.
- (2) En España existen numerosos estudios y obras desde una perspectiva y enfoque fundamentalmente jurídico de Historia de la Administración. En este sentido, un esfuerzo notable en los últimos años ha sido la organización y celebración en la sede de la Escuela Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares, de los Symposios de Historia de la Administración.

Puede decirse que sin perjuicio de los estudios realizados, una obra pionera y clásica en el nuevo enfoque de los estudios sobre Administración Pública, es la obra La Administración española del profesor GARCIA DE ENTERRIA. En ella se consideraba a la Administración Pública en su contexto histórico como parte integrante del Estado y "como organización inserta en y al servicio de la comunidad política" (página 17).

Para mayor detalle sobre la evolución de los estudios sobre la historia de la Administración española, puede verse, entre otros: José María GARCIA MADARIA. Metodología del estudio de la historia de la Administración pública española y aproximación a sus fuentes, en Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Volumen XLVI, 1980 nº 1, páginas 35 a 47.

- (3) La Ciencia de la Administración no es una ciencia en sentido estricto, sino un ámbito o sector de estudio que se apoya en -- otras disciplinas para su objeto que es la Administración. Se mantiene una concepción de la misma mayoritaria dentro de las tendencias actuales del continente europeo y de la doctrina es--

pañola, que pretende mediante un enfoque o metodología interdisciplinaria, conocer y encuadrar la realidad administrativa en su contexto histórico y sociopolítico, considerándola como un aparato organizativo esencial dentro del Estado. Por tanto, se descarta en este estudio, aproximaciones metodológicas en la línea de las tendencias propugnadas en los países anglosajones.

Ahora bien, el hecho de que se diga que el estudio se hace desde una perspectiva de Ciencia de la Administración, no quiere decir, como es obvio, que se desdeñe o se margine la perspectiva jurídica. Todo lo contrario, el Derecho juega un papel muy destacable en la metodología utilizada, pero su gran utilidad y aportaciones se estima que deben ser complementadas y ampliadas, nunca sustituidas, con las aportaciones de otras ciencias sociales, con la finalidad de conocer más exactamente la realidad objeto de estudio. Por otra parte, la utilización de las fuentes y metodología jurídicas, es consecuencia también de la propia formación universitaria del autor, en la que el Derecho (aunque no sólo éste) ha sido fundamental.

No se va a profundizar sobre la discusión doctrinal de la denominación, interés, metodología y objeto de la llamada Ciencia de la Administración, para mayor detalle me remito fundamentalmente a: Eduardo GARCIA DE ENTERRIA "Sobre la Ciencia de la Administración y los problemas de la Administración española", en la obra La Administración española. Alianza Editorial, Madrid, 1972, páginas 15 a 22; Fernando GARRIDO FÁLLA. Dos métodos en el estudio de la Administración Pública (método jurídico y Ciencia de la Administración). Publicaciones del Instituto García Oviedo de la Universidad de Sevilla, 1981; Mariano BAENA DEL ALCAZAR. Dos mentalidades en el estudio de la Administración Pública. Estudios en Homenaje a SAYAGUES-LASO. Varios autores. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1969, páginas 21 a 50; del mismo autor Lecciones de Administración Pública I. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Ejemplar multicopiado. Madrid, 1984. Lección Primera, páginas 1 a 30; etc.

- (4) En los últimos años, se destaca en diversos autores españoles y extranjeros la utilidad de los estudios históricos para el Derecho Público. En este sentido, entre otros: Manuel BALLBE. Orden Público y militarismo en la España Constitucional (1812-1983). Alianza Editorial. Madrid, 1984. Especial interés tiene a nuestros efectos la Introducción de este autor, páginas 17 a 23; Massimo SEVERO GIANNINI. Premisas sociológicas e históricas del Derecho Administrativo. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1980. Traducción de Mariano BAENA DEL ALCAZAR y José María GARCIA MADARIA; etc.

- (5) El régimen político franquista con la finalidad de obtener documentación para la exigencia de responsabilidades políticas a sus enemigos, creó en el Archivo Histórico Nacional de Salamanca varias nuevas Secciones. Así, en 1937 fueron creadas la "Sección Especial" dedicada a la Masonería en general y la "Sección Masónica", dedicada a los masones en particular; posteriormente en 1939, se creó la "Sección Político-social", con la finalidad textual de clasificar, recuperar y custodiar la documentación procedente de los partidos políticos, sindicatos y asociaciones culturales de la República. Para mayor detalle véase, entre otros: María Teresa DIEZ DE LOS RIOS SANJUAN y otras. La Sección de la Guerra Civil del Archivo Histórico Nacional (Salamanca). Ponencia del 2º Coloquio Internacional sobre la Segunda República española, organizado por el Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad de Barcelona. Publicaciones y Ediciones de la Universidad de Barcelona. 1983, páginas 23 a 34.
- (6) Sobre la relación entre estructuras administrativas y sociopolíticas, puede verse entre otros, el sugestivo e interesante estudio de Mariano BAENA DEL ALCAZAR. La estructura administrativa del Estado Contemporáneo. Lección inaugural del curso académico 1976-1977 en el Colegio Universitario San Pablo ---- (C.E.U.). Madrid, 1976.
- (7) Previamente al advenimiento el 14 de abril de 1931 de la Segunda República española, se había producido en los años anteriores, por una parte, un progresivo enfrentamiento de la Dictadura con los partidos políticos de izquierda, con el movimiento obrero, con los intelectuales y estudiantes; y por otra parte, un abandono y decepción creciente de la misma, por parte de la derecha cansada y decepcionada por la incertidumbre política y -- por las dificultades económicas existentes. Tras la caída del Dictador, los intentos de los sucesivos gobiernos del General BERENGUER y del Almirante AZNAR, fueron inútiles para salvaguardar el régimen monárquico y para parar el proceso republicano.

Para mayor detalle, sin perjuicio de las obras de carácter general, pueden consultarse, entre otras muchas obras, las siguientes dedicadas específicamente a analizar la caída de la Monarquía y el surgimiento de la Segunda República: Dámaso BERENGUER. De la Dictadura a la República. Recuerdos y Memorias. Prólogo de José Manuel CUENCA. Tebas, Editorial. Madrid, 1975; Shlomo BEN-AMI. The origins of the Second Republic in Spain. Oxford Historical Monographs. Oxford University Press, 1978; del mismo autor. Hacia una comprensión de la --



Dictadura de Primo de Rivera. Revista del Departamento de Derecho Político de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, nº 6, 1980, páginas 107 a 132; Miguel MAURA. Así cayó Alfonso XIII. Editorial Ariel. Barcelona, 1981; Melchor FERNANDEZ ALMAGRO. Historia del Reinado de Alfonso XIII. Montaner y Simón, S.A., Barcelona, 1977; Carlos SECO SERRANO, Alfonso XIII y la crisis de la Restauración. Ediciones Rialp, S. A., Madrid, 1979; etc.

Los intelectuales tuvieron un importante papel en la caída de la Dictadura y en la divulgación del espíritu republicano; siendo muestras de ello la creación de la "Agrupación al Servicio de la República" en febrero de 1930, y el famosísimo artículo en el periódico "El Sol", el día 15 de noviembre de 1930, de D. José ORTEGA Y GASSET, titulado "Delenda est Monarchia". Posteriormente, una vez surgida la República, los intelectuales jugaron un gran papel en sus dos primeros años, ocupando numerosos puestos políticos, dando origen a que se hablase de la "magistocracia". Para mayor detalle sobre las relaciones de los intelectuales con la Segunda República, puede verse, entre otros: J. BECARUD y E. LOPEZ CAMPILLO. Los intelectuales españoles durante la II República. Siglo XXI de España Editores, S. A. Madrid, 1978; Víctor-Manuel ARBELOA y Miguel DE SANTIAGO. Intelectuales ante la Segunda República Española. Ediciones Almar, S.A., Salamanca, 1981; José Luis GARCIA DE LA SERRANA. "Los intelectuales en la Segunda República", en Estudios sobre la II República Española, de varios autores. Editorial Tecnos, S. A. Madrid, 1975, páginas 131 a 140; Francisco J. LA-PORTA. Los intelectuales y la República, en Historia 16, número 60, especial dedicado al 50 Aniversario de la República de Abril. Madrid, 1981, páginas 86 a 93; Antonio RUIZ SALVADOR. Ateneo, Dictadura y República. Fernando Torres Editor, Valencia, 1976; etc.

- (8) Sobre la modernización de España y el sentido de este vocablo, puede verse para mayor detalle, entre otros: Francisco MURILLO FERROL. "Un balance desde la perspectiva", en Estudios sobre la II República Española, de varios autores, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1975, páginas 253 a 264; Manuel ARAGON REYES. Manuel Azaña: Un intento de modernización política. Sistema, nº 2, Revista de Ciencias Sociales, Madrid, mayo de 1973, páginas 101 a 114; etc.
- (9) Sobre la política económica de la Dictadura y sobre la herencia económica heredada, puede verse, entre otros: Juan VELARDE FUERTES. La política económica de la Dictadura, cincuenta años después. Cuadernos Económicos de Información Comercial

Española nº 10. Madrid, 1979; del mismo autor. Política económica de la Dictadura. Guadiana de Publicaciones S.A., Madrid, 1968; Ramón PERPIÑA. De estructura económica y economía hispana. Ediciones Rialp, S.A. Madrid, 1952. Especialmente páginas 315 a 4-1; etc.

Por otra parte, sobre la política económica llevada a cabo por la Segunda República, puede verse, entre otros: Xosé Manuel BEIRAS. "La economía española durante la II República," - en Estudios sobre la II República Española, ob. cit., páginas 143 a 164; Senén V. FLORENSA PALAU. Economía y política económica de la Segunda República. Una nota de síntesis. en Arbor números 426-427. Madrid, junio-julio 1981, páginas 111 a 123; Ricardo CALLE SAIZ y otros autores: La Hacienda en la II República Española. 2 volúmenes. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1981; Leandro BENAVIDES. La política económica en la II República. Guadiana de Publicaciones, S. A. - Madrid, 1972; Gabriel TORTELLA. Los problemas económicos de la II República. Revista de Estudios Políticos núms. 31-32. Nueva Epoca. Enero-abril, 1983. páginas 121 a 135; etc.

Sobre la bibliografía existente sobre este tema puede verse Francisco COMIN. Una guía bibliográfica para el estudio de la economía en la II República Española. Revista de Estudios Políticos núms. 31-32. Ob. cit. páginas 313 a 334.

- (10) Sobre el contexto internacional, durante el momento de emergencia y desarrollo de la Segunda República, puede verse, entre otros: Juan José CARRERAS. El marco internacional de la II República. en Arbor, números 426-427. Madrid, junio-julio, -- 1981. Páginas 37 a 50; Edward MALEFAKIS. Peculiaridad de la República Española. Revista de Occidente, números 7-8 de la nueva época. Número extraordinario dedicado al 50 Aniversario de la Segunda República Española. Noviembre de 1981, páginas 17 a 37; etc.
- (11) Sobre los principales problemas existentes, puede verse, con carácter general: Miguel Angel GONZALEZ MUÑIZ. Los problemas de la Segunda República. Ediciones Júcar. Madrid, 1974.

A estos problemas intentó dar soluciones, mediante reformas el régimen republicano. Entre otros véase: Manuel RAMIREZ. Las reformas de la II República. Tucur Ediciones, S.A. Madrid, 1977.

Además de la bibliografía mencionada, existe numerosa dedicada a problemas concretos y específicos. Así a título de ---

ejemplo, sobre el problema regional, puede verse, entre otros: Adolfo HERNANDEZ LAFUENTE. Autonomía e integración en la Segunda República. Ediciones Encuentro. Madrid, 1980; Santiago VARELA. El problema regional en la Segunda República Española. Unión Editorial, S.A. Madrid, 1976; Constantino ALVAREZ. El Estado integral de las Autonomías según la Constitución de la II República. Editorial Dosbe, S.A. Madrid, 1982; etc.

- (12) Sobre las elecciones constituyentes de 1931, puede verse para mayor detalle: Javier TUSELL GOMEZ, Octavio RUIZ MANJON y Genoveva GARCIA QUEIPO DE LLANO. Los Constituyentes de 1931. Unas elecciones de Transición (I) y (II), en Revista de Derecho Político de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. números 12 y 13, páginas 189 a 238 y 137 a 195, respectivamente.
- (13) Pierre VILAR. Historia de España. Traducción de Manuel TUÑON DE LARA. Biblioteca Club de Bolsillo, de la Librería -- Española. París, 1975. Especialmente páginas 121 y siguientes.
- (14) Sobre las elecciones del Frente Popular, para mayor detalle -- puede verse, entre otros: Javier TUSELL. Elecciones del Frente Popular, Febrero 1936. Historia 16. Año II, número 10. Madrid, febrero de 1977. Páginas 39 a 46.
- (15) Mucho se ha hablado desde distintas posiciones políticas de -- entonces y de ahora, sobre las causas del fracaso y de la desaparición de la Segunda República. Mientras que hay autores que creen que la derecha fue la principal causante de la desaparición de la República (así entre otros: Manuel TUÑON DE LARA, Gerald BRENAN, Pierre VILAR, Paul PRESTON y un largo etcetera) otros por el contrario achacan la culpa a la izquierda (así Richard A.H. ROBINSON, GARCIA ESCUDERO, DE LA CIERVA, etc.).

Lo cierto es que con independencia de quien fue el principal culpable, lo sucedido fue trágico pues dividió España en dos y condujo a la Guerra Civil fratricida. En este sentido, otros -- autores, han señalado que la República además de querer hacer mucho y muy deprisa, se vió agravada por las posturas -- dogmáticas e intransigentes no conciliables. Así Gabriel JACKSON en La República española y la Guerra Civil; Hugh TOMÁS en La Guerra Civil española; etc. Un título muy expresivo de la tragedia ocurrida en España, es el de Juan Simeón VIDARTE. Todos fuimos culpables (Testimonio de un socialista español). -- Fondo de Cultura Económica. Méjico, 1973.

- (16) La clase política republicana en su mayoría supuso una discontinuidad respecto no sólo a su predecesora en el régimen político monárquico, sino también de su sucesora en el régimen -- franquista. Para mayor detalle sobre sus características puede verse fundamentalmente: Salustiano del CAMPO, José Felix --- TEZANOS y Walter SANTIN. La élite política española y la -- transición a la democracia. Sistema, Revista de Ciencias Sociales nº 48. Madrid, mayo de 1982. Especialmente páginas 21 a 61; Juan José LINZ. "Continuidad y discontinuidad en la élite - política española: de la Restauración al régimen actual". Estudios de Ciencia Política y Sociología, en homenaje al profesor Carlos OLLERO. Editorial Tecnos. Madrid, 1972. Páginas 361 a 423; Manuel TUÑON DE LARA. Poder político y aparatos del Estado (1931-1936). Ponencias del 2º Coloquio Internacional sobre la II República Española. Departamento de Historia Contemporánea, de la Universidad de Barcelona, Ob. cit. Pag. 119 a 145.
- (17) En este sentido, entre otros: Francisco MURILLO FERROL. "Un balance desde la perspectiva", en Estudios sobre la II República Española, de varios autores. Selección y presentación por Manuel RAMIREZ. Editorial Tecnos. Madrid, 1975, página 263; y Manuel RAMIREZ. La Segunda República: una visión de su régimen político. Arbor núms. 426-427. Madrid, junio-julio 1981. Páginas - 33 y 34; etc.
- (18) Sobre el sistema de partidos republicanos, para mayor detalle, puede verse básicamente: Santiago VARELA. Partidos y Parlamento en la Segunda República. Editorial Ariel. Madrid, 1978; Manuel RAMIREZ JIMÉNEZ. "La agregación de intereses en la II República: Partidos y grupos", en Estudios sobre la II República Española, ob. cit. páginas 25 a 46; del mismo autor La Segunda República: una visión de su régimen político. Arbor, núms. 426-427. Ob. cit. páginas 31 a 33, y "Los partidos políticos durante la Segunda República", en La crisis del Estado español -- 1898-1936. Manuel TUÑON DE LARA y otros. Editorial Cuadernos para el Diálogo. Madrid, 1978. Páginas 427 a 451.
- (19) La debilidad del sistema de partidos produjo una gran inestabilidad gubernamental. En este sentido y para mayor detalle véase entre otros: Santiago VARELA. Partidos y Parlamento en la Segunda República. Ob. cit. páginas 47 y siguientes; Santos JULIA. Gobernar ? para quién?. Debilidad de partidos y representación de intereses en la II República. Revista de Derecho Político núm. 12. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Invierno 1981-1982. Páginas 137 a 158; etc.

- (20) Sobre la división social y territorial de España existente al -- proclamarse la Segunda República hablaba BRENAN, al decir textualmente que: "... el país estaba dividido horizontal y -- verticalmente en un número de secciones mutuamente antagónicas ...". Gerald BRENAN. El laberinto español. Antecedentes sociales y políticos de la Guerra Civil. Ediciones Ruedo Ibérico. París, 1962. Páginas 175 y siguientes.
- (21) Para mayor detalle sobre el programa de las fuerzas políticas republicanas, puede verse el Apéndice II) Documental, apartado 1).
- (22) Juan José LINZ en su obra El sistema de partidos en España. Narcea, S.A. de Ediciones. Madrid, 1974. Páginas 118 y ss., califica a algunos de los partidos republicanos como partidos "anti" (partidos anticlericales, antimilitaristas, antiaristocráticos) y esta caracterización sería la mejor comprensión de sus motivaciones (fruto quizás, según el autor, de una mentalidad -pequeño-burguesa de los políticos republicanos y el débil desenvolvimiento de los grupos de interés en esa época) y de su carencia de programas prácticos y eficaces de modernización de la estructura socioeconómica y política existente en ese momento.
- (23) En este sentido José María GARCIA MADARIA. La reforma de la Administración Pública de 1931. Civitas. Revista Española - de Derecho Administrativo nº 25. Madrid, 1980. Página 272, - quien ha comentado así el contenido de los programas de los -- partidos políticos: "... es necesario partir del hecho objetivo - de que ni la Administración ni sus funcionarios son temas que preocupen en demasía a los partidos políticos. Así, repasando los manifiestos, idearios, declaraciones doctrinales o programas de los partidos de la España de 1930 a 1936, encontramos unas referencias pobres al tema. Amén de ser estas referencias minúsculas, su tratamiento no responde ni mucho menos a la - realidad de la época, ni tenían en cuenta cabalmente las tensiones que gravitaban sobre la Administración Pública española .. ..."
- (24) Existe una abundante y a la vez importante bibliografía sobre - las características, historia y evolución de los partidos políticos existentes durante la Segunda República. Una visión sintética de la misma puede verse en: Manuel CONTRERAS. Las --- fuerzas políticas durante la II República Española: una selección bibliográfica. Revista de Estudios Políticos. Nueva Época. números 31-32. Madrid, enero-abril de 1983. Páginas 265 a 277.

- (25) Para mayor detalle sobre este partido, entre otros, puede verse: Eduardo ESPIN. Azaña en el Poder. El partido de Acción Republicana. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, -- 1980; R. BETERGON DIEZ. Acción Republicana, 1931-1934. Un grupo intelectual en torno a Azaña. Historia Internacional nº 13, Abril, 1973; etc.
- (26) Para mayor detalle sobre la historia del Partido Socialista --- Obrero Español durante el sexenio republicano, puede verse, - entre otros: Manuel CONTRERAS. El P.S.O.E. en la II República. Organización e ideología. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1981; Andrés de BLAS GUERRERO. El socialismo radical en la II República. Jucar Ediciones, S. A. -- Madrid, 1978; María Teresa MARTINEZ DE SAS. El socialismo y la España oficial. Pablo Iglesias, Diputado a Cortes. Jucar, Ediciones, S. A. Madrid, 1975; Marta BIZCARRONDO. Araquistain y la crisis socialista en la II República. Leviatán (1934-1936). Siglo Veintiuno de España Editores, S. A. Madrid, 1975; de la misma autora. Democracia y revolución en la estrategia socialista de la II República. Estudios de Historia Social números 16-17. Madrid, enero-junio de 1981. Páginas 227 a 459; etc.

Manuel TUNÓN DE LARA señala textualmente respecto a -- este partido que era "el único partido sólido y estructurado en la izquierda" y que su número de afiliados había pasado en --- 1930 de 13.000 a 23.000. Historia de España. Volumen IX. La crisis del Estado: Dictadura, República, Guerra (1923-1939). - Editorial Labor, S. A. Madrid, 1981. Páginas 116 y siguientes.

Junto a esta precedente bibliografía citada como más caracterizada, existe una enorme cantidad de memorias, biografías y estudios, sobre las diferentes personalidades políticas relevantes de ese partido.

- (27) José R. MONTERO. La CEDA. El catolicismo social y político en la II República. Volúmenes I y II. Ediciones de la Revista - de Trabajo. Madrid, 1977; Javier TUSELL. Historia de la democracia cristiana en España. Volumen I. Los antecedentes. La Ceda y la II. República. Madrid, 1974; Richard A. H. ROBINSON. Los orígenes de la España de Franco. Derecha, República y Revolución 1931-1936. Ediciones Grijalbo, S. A. Barcelona, 1974; Paul PRESTON. El accidentalismo de la CEDA. - Aceptación o sabotaje de la República. Cuadernos de Ruedo Ibérico, números 41-42. París, febrero-mayo de 1973; etc.

Además de las obras anteriores, nada más ilustrativo para -

conocer el ideario de la C.E.D.A. que las propias memorias y discursos de su principal líder e inspirador, así: José María GIL ROBLES. Discursos Parlamentarios. Estudio preliminar por Carlos SECO SERRANO y esquema histórico y edición de Pablo BELTRAN DE HEREDIA. Taurus Ediciones, S. A. Madrid, 1971; y del mismo autor. No fue posible la paz. Ediciones Ariel. Barcelona, 1968.

- (28) Sobre este partido puede verse: Octavio RUIZ MANJON. El Partido Republicano Radical 1908-1936. Editorial Tebas. Madrid, 1976; del mismo autor. El Partido Republicano Radical en Madrid durante la II República Española. Análisis sociológico. Revista de la Universidad Complutense, Volumen XXII, nº 87. Madrid, julio-septiembre de 1973; etc.
- (29) Sobre los grupos económicos y sociales de la Segunda República, existe una obra monográfica fundamental y de necesaria referencia: Manuel RAMIREZ JIMENEZ. Los grupos de presión en la Segunda República Española. Editorial Tecnos. Madrid, 1969; más recientemente puede señalarse también la tesis doctoral de Juan GOMEZ CASTAÑEDA. Los grupos sociales y su incidencia sobre la transformación económico-social y fiscal de España durante la Segunda República. Editorial de la Universidad Complutense. Madrid, 1983. Para este autor: "las transformaciones fiscales y económico-sociales durante la Segunda República española, nos presentan un pobre y moderado balance que, obviamente, responde a la dinámica de los diferentes grupos político-sociales, económicos y a otros grupos de presión y a su incidencia sobre tal proceso reformador" (página 466, conclusión tercera) y "el resultante final de la época fue un constante flujo y reflujo de propuestas de cambios estructurales, de efímera duración y de contrapropuestas anuladoras de los citados cambios por el distinto juego de los grupos de interés que, por sus características, conforman un balance irregular a lo largo de los diversos períodos diferenciados en la República y que, en definitiva, resultó escaso para cubrir las demandas sociales básicas y excesivo para los intereses de los grupos fuertemente arraigados en su posición tradicional que, con una actuación final contundente, dieron al traste con el segundo intento republicano de la historia de España" (página 472, conclusión 21ª y última).
- (30) Existe una importante bibliografía sobre los movimientos obreros y patronales de la Segunda República, así puede verse para mayor detalle la enumeración seleccionada de la misma en Manuel CONTRERAS. Las fuerzas políticas durante la Segunda República Española: Una selección bibliográfica. Revista de Estu--

dios Políticos, números 31-32. Ob. cit. páginas 274 a 277. -- Asimismo pueden verse también con carácter general, entre -- otras, las siguientes obras y estudios: María del Carmen GARCIA NIETO y Javier Ma. DONEZAR. La Segunda República, II Política burguesa y Movimiento Obrero 1931-1936. Bases Documentales de la España Contemporánea. Volumen IX. Guadiana de Publicaciones. Madrid, 1974; Manuel RAMIREZ JIMENEZ. Los grupos de presión en la Segunda República Española. Ob. cit.; Santos JULIA. Organizaciones y prácticas obreras. Arbor números 426-427. Madrid, junio-julio, 1981. Páginas 139 a 149; -- Mercedes CABRERA. La patronal ante la II República. Organizaciones y estrategia. Siglo XXI de España Editores, S.A., Madrid, 1983; etc.

- (31) Sobre la actuación y papel de los movimientos obreros y patronales, puede verse además de las citas bibliográficas señaladas en la nota 30 precedente: Santos JULIA. Gobernar ? para quién? Debilidad de partidos y representación de intereses en la II República. Revista de Derecho Político nº 12, Ob. cit. páginas -- 137 a 158; Antoni JUTGLAR. Reflexiones en torno a la realidad de las ideas, de los grupos y movimientos sociales en la II República entre 1931 - 1936. Ponencias del 2º Coloquio Internacional sobre la 2ª República Española. Ob. cit. páginas 87 a 96; etc.
- (32) Manuel TUÑON DE LARA. La crisis del Estado: Dictadura, República, Guerra (1923-1939). Volumen IX de la Historia de España. Editorial Labor, S. A. Madrid, 1981. Página 113. Sobre el papel de los funcionarios puede verse también: Luis JORDANA DE POZAS. Los funcionarios públicos en la nueva Constitución Española. Revista de Derecho Público. Año I. nº 4. Madrid, 15 de abril de 1932. Páginas 107 a 116.
- (33) Manuel RAMIREZ JIMENEZ. Los grupos de presión en la Segunda República Española. Ob. cit. Páginas 54 y siguientes.
- (34) En este sentido Gabriel JACKSON quien señala: "... Considerando en conjunto la historia de los cinco años de paz de la República, creo que hubo varios factores importantes que trabaron al régimen desde el principio. Uno de los más importantes fue que el nuevo régimen nunca pudo contar con la ayuda leal de -- los cuerpos establecidos de funcionarios civiles ....", en La República española y la Guerra Civil. Ob. cit. página 422. El estudio de los funcionarios durante la Segunda República constituye suficiente materia por su importancia y amplitud para una tesis doctoral o estudio específico, una interesante aproximación al tema puede verse en el artículo de Blanca OLIAS DE LIMA. Los funcionarios en la Segunda República Española. In--



formación Comercial Española. Número 522, dedicado monográficamente a "La burocracia en España". Madrid, febrero de -- 1977. Páginas 70 a 76; y en la ya clásica e importante obra -- de Alejandro NIETO. La retribución de los funcionarios en España. Historia y actualidad. Editorial Revista de Occidente. Madrid, 1962. Páginas 253 a 271.

## CAPITULO II. LA ADMINISTRACION EN LA CONSTITUCION DE LA SEGUNDA REPUBLICA.

### 1) El proceso de elaboración de la Constitución.

Durante el primer período de la historia de la República, el Gobierno Provisional, tiene lugar la convocatoria de las primeras elecciones generales a Cortes que tuvieron un carácter de Constitu-  
yentes y el proceso de elaboración del nuevo texto constitucional que debería llenar el vacío existente e institucionalizar la naciente Repú-  
blica. El proceso de elaboración de tan necesario nuevo texto consti-  
tucional para regular el funcionamiento de la joven y entusiasta nue-  
va República tuvo varias etapas y fue relativamente de corta dura-  
ción temporal, pero de gran intensidad (1).

El Decreto del Gobierno Provisional de 6 de mayo de --  
1931, publicado en la Gaceta el día 9 del mismo mes, disolvía la --  
Comisión General de Codificación, creada por el Real Decreto de --  
10 de mayo de 1875, y creaba en su lugar una Comisión Jurídica --  
Asesora, dependiente del Ministerio de Justicia para elaborar los --  
proyectos de Ley que el Gobierno le encomendase, presentar ante --  
el mismo aquellos que por propia iniciativa estimase conveniente --  
preparar, así como el evacuar los informes que el Gobierno le soli-  
citase sobre cuestiones concretas (2). La Comisión estaba facultada  
para determinar la composición de la Subcomisiones que se conside-  
rasen necesarias, pero la designación de sus miembros (Presidente  
y Vocales) correspondía al Gobierno, a propuesta del Ministerio de  
Justicia. Como órgano de apoyo a la Comisión fue creado el Secre-  
tariado Técnico, cuyo personal en función de las necesidades, se ad-  
scribía a las diferentes Subcomisiones. La Comisión fue reorganizada  
por el Decreto de 15 de febrero de 1935 (3).

La primera tarea que se encomendó a esta nueva Comisión Jurídica Asesora, tras el nombramiento de sus miembros y toma de posesión, fue precisamente la elaboración de un anteproyecto de Constitución, creándose a tal fin una Subcomisión (4).

Terminado su encargo la Subcomisión, ésta sometió al Pleno de la Comisión el resultado de su labor, que aceptada por ésta, salvo ligeras modificaciones y adiciones de votos particulares, dió lugar a la redacción definitiva del anteproyecto. Inmediatamente éste fué publicado (5), con un interesante preámbulo de su Presidente D. Angel OSSORIO y GALLARDO, conteniendo un total de ciento cuatro artículos, un brevísimo preámbulo y nueve títulos.

La estructuración en títulos del Anteproyecto Constitucional, era como sigue: El I (artículos 1 a 8) sobre la estructura nacional; el II (artículos 9 y 10) sobre la nacionalidad; el III (artículos 11 a 32) sobre los derechos y deberes de los españoles, subdividido en dos Capítulos: 1) garantías individuales y políticas y 2) familia, economía y cultura; el IV (artículos 33 a 50) sobre el Parlamento; el V (artículos 51 a 65) sobre la Presidencia de la República; el VI (artículos 66 a 72) sobre el Gobierno; el VII (artículos 73 a 83) sobre la Justicia; el VIII (artículos 84 a 99) sobre la Hacienda Pública; y el IX (artículos 100 a 104) sobre las garantías de la Constitución y su reforma.

Del contenido del anteproyecto constitucional puede destacarse: la configuración de una República democrática y moderna, huyendo de posiciones extremistas y teniendo muy en cuenta la experiencia de otros países. El reconocimiento de la autonomía de los Municipios y Provincias, así como la posibilidad de creación de Regiones Autónomas. El reconocimiento y garantías de los derechos de los españoles. La creación de un Senado de composición no estamental, con

funciones no políticas, sino de reflexión y de moderación, ya que no era competente para dar ni retirar la confianza al Gobierno, ni para aprobar leyes. La creación de unos Consejos Técnicos referentes a las diversas actividades administrativas y un Consejo jurídico asesor de todas ellas, competentes en dictaminar las proposiciones y proyectos de ley. El restablecimiento de la Comisión Permanente de las Cortes. La regulación detallada de las relaciones del Gobierno con las dos Cámaras Parlamentarias, y en especial del voto de censura. La regulación separada de las figuras del Presidente de la República y del Gobierno, por vez primera en nuestra historia constitucional. El Presidente de la República se configuraba con funciones típicamente representativas y moderadoras, correspondiendo su elección a las Cortes para un período de seis años, no pudiendo ser reelegido. Se creaba la figura del Vicepresidente de la República para el mismo período de tiempo que el Presidente y elegible del mismo modo, correspondiéndole sustituir al Presidente en los casos de imposibilidad sobrevenida, remoción, renuncia o muerte. El Gobierno estaba constituido por el Presidente y los Ministros, cambiando la posibilidad de existencia de Ministros sin cartera. Los Ministros con cartera tenían atribuida la alta dirección y gestión de los servicios públicos asignados a los diferentes Departamentos ministeriales. El Gobierno tenía atribuidas competencias políticas y administrativas propias. Se establecía un poder judicial fuerte y autónomo, así como los Jurados. Se regulaba de forma muy técnica y detallada la Hacienda Pública. Y por último, se creaba por vez primera en nuestra historia constitucional un Tribunal de Justicia Constitucional.

Al anteproyecto constitucional, redactado por la Subcomisión fueron presentados diversos votos particulares por los miembros integrantes de la Comisión (6).

Finalizada la primera fase o etapa del proceso de elaboración del texto constitucional, constituida por la redacción del anteproyecto; la segunda etapa consistió en la elaboración del proyecto constitucional partiendo del texto del anteproyecto, y para ello - el Decreto del Gobierno Provisional, de 3 de junio de 1931, publicado en la Gaceta al día siguiente, convocó elecciones mediante sufragio popular directo para las Cortes Constituyentes, compuestas de una sola Cámara: el Congreso, cuya tarea principal debería ser la elaboración del nuevo texto constitucional.

Tras la celebración de las elecciones el 28 de junio (7) y del triunfo radical-socialista, se constituyó la Cámara, estando regida por el Reglamento Provisional aprobado el día 11 de julio y publicado en la Gaceta el día 12, hasta que se aprobase el Reglamento definitivo. El citado Reglamento provisional, en su título VI (artículos 21 a 24) reguló el procedimiento de discusión y aprobación del proyecto de Constitución, creando al efecto una Comisión especial, compuesta de veintiún miembros, que presentase un proyecto constitucional. El día 28 de julio se nombró la Comisión Constitucional, teniendo en cuenta la representación proporcional de todos los grupos parlamentarios existentes en la Cámara, constituyéndose formalmente el día 26 del mismo mes (8).

Tras un intenso trabajo y transcurrido solamente el breve plazo de veinte días, en la sesión del 18 de agosto de 1931 fue presentado por la Comisión Constitucional al Congreso para su debate y aprobación el proyecto de Constitución. Este último constaba de un total de ciento veintiún artículos comprendidos en diecinueve títulos y de una disposición transitoria.

Aunque la Comisión Constitucional tuvo en cuenta lógicamente el anteproyecto constitucional y los votos particulares emiti-

dos, se apartó en algunos aspectos de las soluciones dadas en el -- mismo. Del contenido del texto del proyecto constitucional podría -- destacarse básicamente: su carácter avanzado, de izquierda, aunque no socialista; la concepción de los derechos y deberes de los españoles, más que como una "parte dogmática", como una "parte sustantiva" de la Constitución; el establecimiento de la soberanía "popular" (no "nacional"); la concepción "integral" del Estado como posición intermedia entre el federalismo y el centralismo; el rechazo del bica-- meralismo a pesar de la tendencia bicameral en el Derecho comparado, por considerarse nocivo y un obstáculo para la rapidez de las tareas legislativas; el establecimiento de un Presidente de la República sín-- tesis entre las configuraciones "fuerte" y "débil"; el Gobierno era -- "fuerte" y de forma similar a lo establecido en el texto del antepro-- yecto; se mantenían como muy necesarios los Consejos Técnicos; y, por último, la creación de un Tribunal de Garantías Constitucionales.

El día 27 de agosto de 1931 y tras el discurso de pre-- sentación del proyecto constitucional por parte del Presidente de la -- Comisión Constitucional, comenzó el debate dando origen a vivas polé-- micas en base a las diferentes concepciones ideológicas de los grupos parlamentarios (9).

Tras la fase de discusión parlamentaria del texto del -- proyecto constitucional, éste fue sometido a la aprobación de las --- Cortes, en sesión de la tarde del día 9 de diciembre de 1931, con -- cluyendo así el proceso de elaboración de la Constitución. El resultado de la votación arrojó la cifra de 368 Diputados a favor, del total de los 466 existentes. Inmediatamente después de haberse aprobado --- mayoritariamente la nueva Constitución, se procedió a su solem-- ne promulgación, con todo el hemicycle puesto en pie, por el Sr. -- BESTEIRO, Presidente de las Cortes Constituyentes. Tras las pala--

bras emocionadas y solemnes de la promulgación, el Sr. BESTEIRO pronunció un discurso en el que analizaba las características de la Constitución y su papel como punto de partida e impulso de la ta rea a realizar, y como abarcadora e integradora de todos los españoles (10). Desgraciadamente este deseo e ilusiones fueron frustrados por el posterior desarrollo de los acontecimientos, con el desenlace trágico de la Guerra Civil y por la desaparición misma de la República. Por último, la Constitución entró inmediatamente en vigor, pues fue publicada esa misma noche en un número extraordinario de la Gaceta.

La Constitución constaba de un total de 125 artículos, comprendidos en un título preliminar y nueve títulos; dos disposiciones transitorias referentes a la elección del primer Presidente de la República y al carácter constitucional de las leyes de la Comisión de Responsabilidades, de 26 de agosto de 1931 y de 21 de octubre del mismo año.

El contenido de la regulación constitucional (no se pretende hacer análisis de la sistemática constitucional) era el siguiente: El título preliminar (artículos 1 a 7), establecía los principios generales: España se configuraba como una República democrática de trabajadores de toda clase, organizada en régimen de libertad y de justicia; se consagraba la soberanía popular y la concepción integral del Estado compatible con la autonomía de los municipios y regiones, la bandera era tricolor, la igualdad de los españoles ante la ley, la aconfesionalidad del Estado, etc. El título I (artículos 8 a 22) referente a la Organización nacional, configuraba la distribución territorial del poder y el régimen jurídico de los Municipios, Provincias y Regiones Autónomas. El título II (artículos 23 y 24) sobre adquisición y pérdida de la nacionalidad. El título III (artículos 25 a 50) sobre los derechos y de-

beres de los españoles, subdividido, a su vez, en dos capítulos, uno sobre los derechos y garantías individuales y políticas, y el otro sobre los derechos familiares, económicos y culturales, y transcripción de las declaraciones de derechos más avanzadas en el Derecho comparado entonces imperante. El título IV (artículos 51 a 56) regulaba las Cortes y las relaciones de éstas con el Gobierno. El título V (artículos 67 a 85) era sobre la Presidencia de la República. El título VI (artículos 86 a 93) establecía la composición, competencias y régimen jurídico del Gobierno. El título VII (artículos 94 a 106) era sobre la Justicia. El título VIII (artículos 107 a 120) trataba de la Hacienda Pública. Y el último título, el IX (artículos 121 a 125), establecía las garantías de la Constitución, procedimiento de su reforma y Tribunal de Garantías Constitucionales.

Las novedades principales y características fundamentales del texto Constitucional, eran entre otras (11): la influencia del Derecho comparado, y en particular las Constituciones de Alemania de 1919 y la de Austria de 1920. La opción por la Cámara única: el Congreso, y la elección del nombre de Cortes frente al de Parlamento. La supresión del título VI referente a los Consejos Técnicos, añadiéndose en cambio un nuevo artículo: el 93, que posibilitaba la creación de órganos consultivos del Gobierno y de la Administración. El título preliminar con disposiciones de carácter general. La configuración y calificación del Estado como "integral" (12) vía intermedia entre el federalismo y el centralismo, fórmula novedosa en el constitucionalismo español y comparado, que permitía la posibilidad de regiones autónomas (13). La concepción del Estado como laico y no confesional. El reconocimiento de la autonomía de los municipios y provincias. La declaración y reconocimiento de los derechos de los españoles y su garantía, en consonancia con las declaraciones de derechos más progresistas del momento en el Derecho comparado. El reconocimiento del referendum y de la iniciativa popular en materia legislativa. Se establecía la Diputación Permanente de las Cortes, para asegurar la continuidad de



las funciones y resolver las cuestiones urgentes cuando las Cortes -- estuviesen cerradas por períodos vacacionales o bien disueltas, reforzándose considerablemente el papel y funciones de este órgano de gran tradición constitucional. La regulación separada y diferenciada de las figuras del Presidente de la República y del Presidente del Gobierno, conforme a la concepción del ejecutivo dual establecida en la Constitución de Weimar. El Presidente de la República, era elegido por un -- sistema mixto para un período de seis años, y se configuraba con un conjunto de facultades intermedias entre el presidencialismo fuerte y el Presidente meramente decorativo, atribuyéndosele diversas clases de competencias, no solamente representativas y moderadoras. Por -- otra parte, no fue creada la figura del Vicepresidente. El título VI -- regulaba la composición y funciones del Gobierno, compuesto por el -- Presidente y los Ministros. Se establecía el estatuto jurídico de los -- miembros del Gobierno, sus competencias y responsabilidades. Se instituía el Jurado para que el pueblo pudiese participar en la Adminis-- tración de Justicia. Se establecía un régimen jurídico moderno y legal para el funcionamiento de la Hacienda Pública (el título VIII era de -- una gran extensión, y a veces con demasiada concreción; su articulado refleja una redacción eminentemente técnica). El Tribunal de Cuentas pasaba a depender de las Cortes y a independizarse en su actua-- ción del Ministerio de Hacienda. Se fijaba un procedimiento detallado de reforma constitucional. Se creaba el Tribunal de Garantías Constitucionales como novedad de Justicia constitucional en nuestro ordena-- miento constitucional, dotado de amplias y variadas competencias.

## 2) El tratamiento constitucional de la Administración Pública.

Las referencias a la Administración Pública se encuentran mayoritariamente en la parte no dogmática o ideológica, es decir en la orgánica, del texto constitucional. Puede decirse que si bien la parte dogmática (14) ocupó gran parte de las discusiones constitucionales, no ocurrió contrariamente lo mismo en la parte referente a la organización.

zación del Estado, y en concreto a la configuración constitucional de las Administraciones Públicas, pudiendo explicarse este hecho en la fuerte ideologización de las posiciones de las fuerzas políticas.

En primer lugar, y ante todo, la Constitución republicana supuso por primera vez en nuestra historia la consagración constitucional del Estado Social de Derecho, mediante la definición del -- artículo 1º que decía textualmente: "España es una República demo-- crática de trabajadores de toda clase ..... "Esta concepción consti-- tucional suponía por una parte la superación de la concepción del Es-- tado Liberal de Derecho, surgido en el siglo anterior y en progresi-- va crisis; y por otra parte, la respuesta a las demandas de la so-- ciedad de la época y en especial de los movimientos obreros (15). Esta configuración constitucional iba a tener no sólo una gran impor-- tancia teórica, sino también práctica, pues a través del intervencio-- nismo administrativo se iba a pretender cumplir y desarrollar el --- mandato constitucional (muestra de ello son los intentos de reforma - proyectados y aprobados hasta el bienio negro).

Como consecuencia de la consagración constitucional del Estado Social de Derecho, la Administración Pública (expresión sinte-- tizadora y englobadora de las diferentes Administraciones existentes) no podía actuar de forma arbitraria, sino sometida al ordenamiento - jurídico. Así en el artículo 101 se constitucionalizaba el control judi-- cial de la potestad reglamentaria y el recurso contra el exceso o des-- viación de poder (16); por otra parte, en el artículo 79 se reconocía la potestad reglamentaria de la Administración Pública, si bien some-- tida al principio de legalidad (17).

Se reconocían y garantizaban una serie de derechos a los españoles, concretamente en el título III, que debían ser respetados - y garantizados por la Administración. Para la garantía de estos dere--

chos, se les reconocía la posibilidad de acudir no sólo a la jurisdic  
ción ordinaria, sino también a la Justicia constitucional a través --  
del recurso de amparo ante el Tribunal de Garantías Constituciona--  
les.

En cuanto a la función pública hay dos artículos en el --  
texto constitucional, aplicables a todas las Administraciones Públicas.  
El primero de ellos es el artículo 41 que contiene por una parte los  
principios en que debía inspirarse el régimen jurídico de la función -  
pública: reserva de ley en su regulación, garantía de la inamovilidad  
e independencia, y derecho de asociación profesional; y por otra par-  
te establecía la responsabilidad patrimonial de los funcionarios (18);  
y el artículo 95 referente a la abolición de los Tribunales de Honor,  
que habían tenido una gran importancia durante el primer tercio del  
siglo XX.

Aunque el texto constitucional se refería a la Adminis--  
tración Pública "in genere", a lo largo del articulado distinguía y --  
regulaba a las diferentes Administraciones Públicas, si bien dando ma  
yor relieve quizás a la Administración del Estado. Así, por una par-  
te se distinguía claramente a la Administración del Estado objeto de  
regulación en el título VI, de la Administración Regional y de la Lo-  
cal contempladas conjuntamente en el título I (obsérvese que este he  
cho supuso la ruptura de la tradición constitucional, de dedicar un tí-  
tulo específico de la Constitución a la Administración Local). En cu  
anto a la Administración institucional, la única referencia que existía -  
es la del artículo 119, que establecía el procedimiento de creación de  
las Cajas Especiales (19).

Por su parte, la Administración del Estado objeto de re

gulación en el título VI, aparecía claramente separada, aunque dependiente del Gobierno. La conexión entre ambas se efectuaba a través de la figura de los Ministros, los cuales a la vez que miembros del Gobierno eran, según el artículo 87, responsables de la "alta dirección y gestión de los servicios públicos asignados a la diferentes departamentos ministeriales". Además de la Administración activa -- estatal, el artículo 93 establecía en primer lugar la posibilidad de -- creación de diversos órganos consultivos de la Administración, y en segundo término se refería en su segundo párrafo al Consejo de Estado como "Cuerpo consultivo supremo de la República en asuntos de Gobierno y Administración".

Por último, como consecuencia del principio de legalidad, este abarcaba también al ámbito financiero de la Administración Pública, en concreto de la estatal (20). Así el título VIII del texto constitucional regulaba con todo detalle el proceso presupuestario, estableciéndose expresamente en el artículo 120 el sometimiento al control financiero externo y posterior del Tribunal de Cuentas, el cual -- era configurado como órgano independiente del poder ejecutivo, dependiente del Congreso y con la misión de fiscalizar la gestión económica.

### 3) La reforma y el desarrollo constitucional.

Aunque la Constitución de 1931 pretendió ser un instrumento de modernización política para la España de los años treinta, la realidad socioeconómica distaba mucho de esa pretensión modernizadora (21), lo cual hace que la misma pueda ser calificada como -- una Constitución "nominal" utilizando la ya clásica tipología establecida por LOWENSTEIN (22).

Por otra parte "el nominalismo constitucional" señalado, se vió agravado por el hecho de la falta del suficiente y mayoritario sentimiento y arraigo popular del propio texto (23), a pesar de que se editasen quinientos mil ejemplares, de ellos cuatrocientos mil para ser repartidos en los centros oficiales y organismos culturales, y otros cien mil que fueron arrojados sobre la capital de España -- por varios aeroplanos el día de la promesa como primer Presidente de la República de D. Niceto ALCALA-ZAMORA.

La Constitución no fue aceptada plenamente, por una parte por los grupos extremistas de izquierda y, por otra por los grupos de la derecha aristocrática y caciquil, con sentimientos de nostalgia del régimen monárquico anterior. A su vez, en el seno de -- algunos grupos políticos que la aceptaron y acataron, surgieron en la primera oportunidad voces discrepantes y propuestas de reforma constitucional, siendo de todas ellas la más importante y significativa la del propio Presidente de la República D. Niceto ALCALA-ZAMORA (24), la cual fue presentada a las Cortes el día 5 de julio de 1935, por el Presidente del Consejo de Ministros D. Alejandro LE--RROUX (25).

A pesar de la pretensión de permanencia y de vigencia - de la Constitución de 1931, la República vivió una situación relativamente constante de anormalidad constitucional (26), debida entre --- otras causas a la aprobación y aplicación de la Ley de Defensa de la República de 21 de octubre de 1931, y sobre todo a la Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933, que preveía la declaración del "estado de alarma" (así se hizo mediante los Decretos de 9 de diciembre de 1933, de 12 de noviembre de 1936 y de 12 de diciembre de 1936) y del "estado de guerra" (así se hizo por el Decreto de 7 de octubre de 1934 con motivo de los sucesos revolucionarios de Asturias y la proclamación del Estado Catalán, dentro de la República -

Federal Española, por COMPANYS).

Respecto al desarrollo legislativo de la Constitución, ésta preveía una serie diversa de normas calificándolas de forma varia, así: "ley especial", "ley orgánica especial", "ley votada por estas Cortes" y "ley de carácter constitucional". Esta diversa terminología, fruto de una notable imprecisión, produjo diversas interpretaciones y soluciones doctrinales; así para Adolfo POSADA (27) debería entenderse por leyes complementarias de la Constitución aquellas que se considerasen indispensables para el funcionamiento de las altas -- instituciones constitucionales, enumerando entre ellas: la de reforma del régimen local, municipal y provincial; los Estatutos de Autonomía; la relativa al régimen de adquisición y pérdida de la nacionalidad española, la reguladora de las garantías para la expulsión de -- extranjeros del territorio nacional; la reguladora del derecho de reunión; la reguladora del derecho de asociación funcional; la de instrucción pública; la relativa a los Tribunales de urgencia; la del régimen y censo electoral; la de elección del Presidente de la República; la de referendum; la de incompatibilidades parlamentarias; la -- del Jurado; la de procedimiento para exigir responsabilidad criminal al Presidente de la República; la de organización, competencia y funciones del Tribunal de Cuentas; la de inmunidades y prerrogativas -- de los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales; etc.

Por último, resulta obvio afirmar que el desarrollo y -- aplicación del nuevo texto constitucional produjo importantes modificaciones en todas las ramas del Derecho de la época, especialmente en el Derecho Público (28)

*Rebato*  
*De Villanueva*  
*París*  
*A. Giannini*  
*Posada y Hacia*  
*MIRKINE*  
*GUTZEBACH*  
*Francisco P. G. G. G.*  
*Lo Z. G. G. G. G.*  
*Francisco 1946*  
*DIASCOLI*  
*GMECIN*

NOTAS AL CAPITULO II

- (1) Son varias las obras que han analizado este proceso constituyente, de ellas destacaría: Nicolás PEREZ SERRANO. La -- Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1932; Luis JIMENEZ DE ASUA. Proceso histórico de la Constitución de la República Española. Editorial Reus, S.A. Primera Edición. Madrid, 1932; Juan-Simeón VIDARTE. Las Cortes Constituyentes de 1931-1933. Testimonio del Primer - Secretario del Congreso de Diputados. Ediciones Grijalbo. Barcelona, 1976; Luis ARAQUISTAIN. Anécdotas políticas. Cómo elaboramos el proyecto de Constitución. Periódico El Sol. Madrid, 8 diciembre 1931; Arturo MORI. Crónica de las Cortes Constituyentes de la Segunda República Española. Editorial -- Aguilar. Madrid, 1932-1933. 11 volúmenes; etc.
- (2) Para un mayor detalle puede consultarse: Crónica de la Codificación Española. Volumen 1: La organización judicial. Ministerio de Justicia. Comisión General de Codificación. Madrid, 1970. Páginas 308 y 309.; Anteproyectos de Ley e Informes - presentados al Gobierno por la Comisión Jurídica Asesora. Editorial Rivadeneyra. Madrid, 1931. Páginas 7 a 20; etc.
- (3) El Decreto de 15 de febrero de 1935 reorganizó la Comisión Jurídica Asesora, conteniendo las siguientes innovaciones respecto al Decreto creador:
  1. Sin perjuicio de reiterar su dependencia del Ministerio de Justicia y su misión asesora del Gobierno, se establecía como novedad el que ésta a requerimiento del Congreso de los Diputados le informase de los proyectos de ley o procediese a la corrección de estilo de las leyes que aquél considerase oportuno remitirle.
  2. Se establecía un "numerus clausus" de vocales de la Comisión, concretamente veinticinco, frente a la indeterminación anterior.
  3. Se establecía un nuevo sistema de elección de los miembros de la Comisión Jurídica Asesora, así mientras que el Presidente y Secretario General seguían siendo nombrados por el Gobierno entre personalidades destacadas en el mundo del Derecho, los vocales serían de dos clases: trece designados por una serie de instituciones, y los doce restantes por el Gobierno a propuesta del Ministro de Justicia.

Los trece vocales de representación institucional eran designados así: dos por la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, dos por la Facultad de Derecho de la Universidad Central, dos por la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Madrid, - uno por la Junta directiva de la Academia Nacional de Jurisprudencia y Legislación, uno por la Junta directiva de la Federación de Asociaciones Españolas de Estudios Internacionales, y los cinco restantes por las Juntas de Gobierno de los Colegios de Abogados establecidos en las regiones forales de Navarra, - Vascongadas, Cataluña, Baleares y Aragón, respectivamente, y haciendo la designación de un vocal por cada región.

4. Frente a la anterior normativa que otorgaba la libertad de autoorganización, la Comisión Jurídica Asesora quedaba estructurada de la forma siguiente: Comisión Permanente y cinco Secciones o Subcomisiones. La denominación de las mismas era así: Sección Primera, de Derecho Civil y su procedimiento; Sección Segunda, de Derecho Mercantil y su procedimiento; Sección Tercera, de Derecho Público en general y organización de Tribunales; Sección Cuarta, de Derecho Social; y Sección Quinta, de Derecho Penal y su procedimiento. En caso de ausencia del Presidente de la Comisión, le sustituían los Presidentes de las Secciones, por el orden respectivo de las mismas.

5. La Comisión Permanente estaba compuesta por el Presidente de la Comisión Jurídica Asesora, los Presidentes de las cinco Secciones y por el Secretario General. Esta distribuía entre las distintas Secciones los diferentes trabajos a realizar.

6. Se dejaba libertad a la Comisión Jurídica Asesora para adscribir a los vocales, en función de su idoneidad a las diferentes Secciones.

7. Cabía la posibilidad de adscribir a las distintas Secciones a Oficiales Letrados del Congreso de los Diputados, en concepto de técnicos y previa autorización del Presidente de las Cortes, a fin de colaborar en las tareas asignadas a la Comisión.

Sintetizándolo diríamos que sin perjuicio de regular la estructura y composición interna de la Comisión Jurídica Asesora, - la principal característica de este Decreto reorganizador de -- 1935, consistió en que la convirtió en un órgano asesor no sólo del poder ejecutivo en concreto del Gobierno, sino también del poder legislativo al establecerse que podría informar directamente, cuando fuese así requerida, al Congreso de los Diputados. Es más, para poder realizar esta segunda actividad, se preveía la colaboración temporal de personal de las Cortes.



No obstante, la vigencia del Decreto reorganizador de febrero de 1935 no tuvo una dilatada existencia, pues fue derogado por otro Decreto de 21 de marzo de 1936 y restablecido plenamente el 6 de mayo de 1931, creador de la Comisión. - En virtud de este Decreto de 1936 eran cesados todos los --- miembros nombrados, preveyéndose que se nombrasen los nuevos miembros conforme a la fórmula establecida en 1931, es decir, por el Gobierno a propuesta del Ministro de Justicia, - con lo que el Gobierno del Frente Popular hacía desaparecer así la representación corporativa de trece Vocales establecida en 1935, al considerarla como un posible freno a la actuación gubernamental. Por último, el Decreto de 1936 establecía que una vez constituida nuevamente la Comisión Jurídica Asesora, debería redactar y elevar para su aprobación por el Ministerio de Justicia su Reglamento Orgánico.

- (4) La Subcomisión formada para efectuar la tarea de elaborar un proyecto constitucional, estaba compuesta por los siguientes --vocales:
  - D. Angel OSSORIO y GALLARDO (que fué designado Presidente).
  - D. Adolfo GONZALEZ POSADA
  - D. Javier ELOLA
  - D. Valeriano CASANUEVA
  - D. Manuel PEDROSO
  - D. Nicolás ALCALA ESPINOSA
  - D. Agustín VIÑUALES
  - D. Antonio RODRIGUEZ PEREZ
  - D. Alfonso GARCIA VALDECASAS
  - D. Francisco ROMERO OTAZO
  - D. Luis LAMANA LIZARBE
  - D. Antonio DE LUNA
  - y D. Juan LLADO SANCHEZ BLANCO
- (5) Véase: Anteproyecto de Constitución de la República Española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora. Preámbulo de D. Angel OSSORIO y GALLARDO. Imprenta Sucesores de Rivadeneyra. Madrid, julio, 1931.
- (6) Para mayor detalle véase la recopilación de los mismos en -- Diego SEVILLA ANDRES. Constituciones y otras Leyes y Proyectos políticos de España. Volumen II. Editora Nacional. Madrid, 1969. Páginas 121 a 335.
- (7) Sobre estas primeras elecciones generales de 1931 a las Cortes Constituyentes, puede consultarse para mayor detalle ----

entre la variada bibliografía existente: Javier TUSSELL GOMEZ, Octavio RUIZ MANJON y Genoveva GARCIA QUEIPO DE LLANO. Las Constituyentes de 1931: unas elecciones de transición (I). Revista de Derecho Político nº 12. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid. Invierno 1981-1982. Páginas 189 a 233. La segunda parte de este estudio ha sido publicada en el nº 13 de la misma revista, en las páginas 189 a 233. De los tres antes citados autores, en el nº 12 de la Revista de Derecho Político de la U.N.E.D., páginas 237 a 270, puede verse también: Apéndices: Los resultados electorales; Juan Simeón VIDARTE. Las Cortes Constituyentes de 1931-1933. Ob. cit. Capítulo III y siguientes; Jean BECARUD. La Segunda República Española 1931-1936. Ob. cit. páginas 112 y siguientes; etc.

- (8) La composición de la Comisión Constitucional era la siguiente:
- D. Luis JIMENEZ DE ASUA (Presidente)
  - D. Emiliano IGLESIAS AMBROSIO (Vicepresidente)
  - D. Ricardo SAMPER IBÁÑEZ
  - Da. Clara CAMPOAMOR RODRIGUEZ
  - D. Justo VILLANUEVA
  - D. Mariano RUIZ-FUNES GARCIA
  - D. Luis ARAQUISTAIN
  - D. Trifón GOMEZ
  - D. Jerónimo BUFEDA
  - D. Enrique DE FRANCISCO
  - D. Leopoldo ALAS
  - D. Juan BOTELLA ASENSI
  - D. Antonio RODRIGUEZ PEREZ
  - D. Gabriel ALOMAR VILLALONGA
  - D. Antonio XIRAU PALAU
  - D. Bernardino VALLE GRACIA
  - D. Jesús María DE LEIZAOLA
  - D. Juan CASTILLO SANTOS
  - D. José María GIL ROBLES
  - D. Fernando LAFORA (Secretario)
  - D. Alfonso GARCIA VALDECASAS (Secretario)
- (9) Un análisis pormenorizado de las discusiones parlamentarias del proyecto constitucional puede verse, además de la bibliografía señalada en las notas precedentes de este Capítulo, en María Victoria GARCIA-ATANCE. Crónica parlamentaria sobre la Constitución Española de 1931. Revista de Derecho Político, nº 12. Madrid, invierno 1981-1982. Páginas 295 a 306.
- (10) Los detalles de la aprobación y promulgación de la Constitución, así como el texto íntegro pronunciado por el Sr. BESTEIR

RO, pueden verse en la prensa de la época del día siguiente. Así, entre otros el Diario madrileño "Crisol", Diario de la República del día 10 de diciembre de 1931. Página 10.

- (11) No es objeto de este estudio hacer un análisis detallado de la Constitución de 1931, para ello me remito a la abundante bibliografía existente. Así de entre la bibliografía que estudia -- día en su conjunto la Constitución de 1931, destacaría por su interés: Niceto ALCALA ZAMORA. Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional. Ed. Civitas, S.A. Madrid, 1981; Nicolás PEREZ SERRANO. La -- Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios. Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid. 1932. Del mismo autor: Carácter de la nueva Constitución española. Revista de Derecho Público nº 1, Año I. Madrid, enero 1932. páginas 9 a 16; Luis JIMENEZ DE ASUA. Proceso -- histórico de la Constitución de la República Española. Ed. --- Reus, S.A., Madrid, 1932; Antonio ROYO VILLANOVA. La -- Constitución Española de 9 de diciembre de 1931 con glosas -- jurídicas y apostillas políticas. Imprenta Castellana. Valladolid, 1934; Fernando DE MEER. La Constitución de la II República. Ed. Universidad de Navarra, S. A. Pamplona, 1978; -- Adolfo POSADA La nouvelle Constitution espagnole. Le régime constitutionnel en Espagne: Evolution, textes, commentaires. Prólogo de J. BARTHELEMY y B. MIRKINE-GUETZEVITCH. Ediciones Sirey. París 1932. Del mismo autor Algunas reflexiones sobre la nueva Constitución Española. Revista de Derecho Público nº 5. Año I. Madrid, mayo 1932; José Luis CASCAJO CASTRO, Kelsen y la Constitución Española de 1931. Crónica del coloquio hispano-italiano organizado por el Instituto -- Español de Estudios Jurídicos de la Delegación del C.S.I.C. -- en Roma, presidida por el Profesor Evelio VERDERA, celebrado el 30 de marzo de 1977. Revista de Estudios Políticos, nº 1, Nueva Epoca. Madrid, enero-febrero 1978; Luis SANCHEZ -- AGESTA. Historia del constitucionalismo español. Tercera edición. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1978, páginas 482 a 489; Joaquín TOMAS VILLARROYA. Breve historia -- del constitucionalismo español. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1981, páginas 121 a 139; Jordi SOLE TURA y Eliseo AJA. Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936). Siglo XXI de España Editores, S.A. Madrid, 1977, páginas 97 a 117; Víctor Manuel ARBELOA ? Una Constitución democrática? La Constitución Española de 1931. Prólogo de -- Enrique BARON. Mañana Editorial. Madrid, 1977; etc.

Por otra parte y respecto a los aspectos parciales de la -- Constitución, algunos de ellos considerados como los problemas claves para entender la historia de la Segunda República, a sa-

ber: el problema regional, el religioso, el sistema de propiedad y la reforma agraria, la reforma militar, la enseñanza; puede verse también una amplia bibliografía existente.

- (12) Sobre este tema y su desarrollo, puede verse la monografía de Adolfo HERNANDEZ LAFUENTE Autonomía e integración en la Segunda República. Ediciones Encuentro. Madrid, 1980. Existe amplia bibliografía que aborda diversos aspectos del -- proceso autonómico.
- (13) En base a este fundamento legal, se aprobó la ley de 15 de -- septiembre de 1932 que contenía el Estatuto de Cataluña; y la ley de 4 de octubre de 1932, sobre el Estatuto del País Vasco, publicada en la Gaceta del día 7, y aprobada previa de--- claración de urgencia en la sesión de las Cortes del día 1.
- (14) La doctrina ha clasificado el contenido y estructura de todas -- las Constituciones en dos partes fundamentales: la dogmática y la orgánica. La mayoría de los autores incluyen el tratamiento constitucional de las Administraciones Públicas en el apartado o parte orgánica. No obstante, para mayor detalle puede -- verse entre otros: Paolo BISCARETTI DI RUFFIA. Derecho -- Constitucional. Editorial Tecnos. Madrid, 1973. Páginas 469 y siguientes, habla de los principios constitucionales de la organización y funcionamiento del poder ejecutivo; Nicolás PEREZ SERRANO. Tratado de Derecho Político. Editorial Civitas, -- S. A. Madrid, 1976. Páginas 557 y ss., señala que entre las partes que suele tener una Constitución está la organización -- de los poderes; José Antonio GONZALEZ CASANOVA. Teoría del Estado y Derecho Constitucional. Editorial Vicens Vives, Barcelona, 1980, Páginas 217 y 218, dice que entre el contenido de las Constituciones está el regular las instituciones y -- órganos del Estado; Pablo LUCAS VERDU. Curso de Derecho Político. Volumen II. Editorial Tecnos. Madrid, 1979, Páginas 416 y siguientes; Luis SANCHEZ AGESTA. Principios de Teoría Política. Editora Nacional. Madrid, 1967. Páginas 337 y -- ss; y Jorge de ESTEBAN. Constituciones españolas y extranjeras. Tomo I. Editorial Taurus. Madrid, 1977. Páginas 29 a -- 31, señala que toda Constitución contiene una parte dogmática y otra orgánica, y al mismo tiempo se pueden distinguir seis -- funciones en todos los textos constitucionales, una de las cuales es la organizativa; etc.
- (15) La definición del artículo 1 pretendía integrar a todos los es-- pañoles, evitando hablar de "clases", alejándose así de cual-- quier tentación posible de dialéctica de lucha de clases, propug-- nada por los sectores radicales de la izquierda. Sobre la --- evolución y crisis del Estado Liberal, hasta su transformación

en Estado Social de Derecho, puede verse entre otros: Miguel MARTINEZ CUADRADO. La burguesía conservadora (1874-1931) Historia de España. Alfaguara VI. Alianza Universidad. Madrid, 1973. Especialmente páginas 510 a 512.

Sobre las implicaciones para la Administración Pública de la existencia de un Estado de Derecho, puede verse en la doctrina de la época por todos: José GASCON Y MARIN. El Estado de Derecho y la Administración. Revista de Administración y Progreso nº 1, Año 1932. Páginas 11 y 12.

En la doctrina actual existe una abundante bibliografía sobre el Estado Liberal de Derecho y su evolución, entre --- otros señalaría: Elías DIAZ. Estado de Derecho y Sociedad -- Democrática. Editorial Cuadernos para el Diálogo. Madrid, 1966; Pablo LUCAS VERDU. La lucha por el Estado de Derecho. Publicaciones del Real Colegio de España. Bolonia, 1975; Manuel GARCIA PELAYO. Las transformaciones del Estado -- Contemporáneo. Alianza Universidad. Madrid, 1977; etc.

- (16) Fernando GARRIDO FALLA, ha señalado que la constitucionalidad del control judicial de la potestad reglamentaria, novedad del texto constitucional republicano, no supuso la reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1894, en La Administración en la Constitución. Centro de Estudios - Constitucionales. Madrid, 1980. Página 26.
- (17) En este sentido Sebastián MARTIN-RETORTILLO Y BAQUER. Administración y Constitución. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1981. Página 62, quien señala: "De todos modos y por lo que respecta a la función administrativa, la mayor novedad, ciertamente generosa, que vino a ofrecer - la Constitución de 1931 se refería al principio de legalidad. -- El artículo 79 de la Constitución consagra la potestad reglamentaria de la Administración según la técnica tradicional de nuestras Constituciones ....."
- (18) El artículo 41 es de una gran importancia pues acorde con la concepción pretendida moderna del Estado, establecía el sistema de profesionalidad y neutralidad de la función pública. Para mayor concreción, véase Luis JORDANA DE POZAS. Los funcionarios públicos en la nueva Constitución Española. Revista de Derecho Público, Año I, nº 4. Madrid, 15 de abril de 1932. Páginas 107 a 116.

Por otra parte, como contrapartida a las garantías reconocidas a los funcionarios, se les exigía la responsabilidad deri-

- vada de su actuación. Sobre esta problemática, véase Antonio ROYO VILLANOVA. La responsabilidad de la Administración. Revista de Administración y Progreso. Año 1932, nº 1, páginas 9 y 10.
- (19) La regulación constitucional de las Cajas Especiales pretendía regular el sistema de creación de las mismas, frente a la -- práctica anterior de la Dictadura Primoriverista que creó numerosas Cajas Especiales sin sometimiento a ningún control -- económico-financiero. Para mayor detalle sobre este tema, -- véase Pedro GOMEZ CHAIX. Supresión de Cajas Especiales. Revista Administración y Progreso. Año 1932, nº 1, páginas 13 y 14.
- (20) Para mayor detalle, véase: Manuel María CASAL BRAVO. La Hacienda Pública en la Constitución Española de 1931. Publicaciones del Colegio Universitario Cardenal Gil de Albornoz. - Cuenca, 1977.
- (21) En este sentido resume la situación Francisco MURILLO FERROEL, al decir: "Junto a la monótona recurrencia de nuestra historia política, con su movimiento pendular, se ha señalado también como una de sus características el desfase entre la - modernidad del aparato político forjado en los momentos constituyentes y el atraso relativo de la estructura social y económica correspondiente. Se trataría casi siempre de un desarrollo político prematuro, recayendo sobre una sociedad arcaica. Y son mucho más tímidas las reformas que tratan de afectar a la infraestructura. Aunque son justamente éstas las que encuentran mayor oposición. Fue el caso de Cádiz y es, naturalmente, también el caso de la II República", en la obra colectiva Estudios sobre la II República Española. Editorial Tecnos, S.A. Madrid, 1975, páginas 254.
- (22) Karl LOWENSTEIN. Teoría de la Constitución. Ediciones Ariel, S.A. Segunda edición. Barcelona, 1970, páginas 216 y siguientes.
- (23) En este sentido Manuel RAMIREZ JIMENEZ. La II República: una visión de su régimen político en Arbor, número extraordinario dedicado a la Segunda República. Tomo CIX, números 426-427. Madrid, junio-julio, 1981. Página 35. Sobre el sentimiento constitucional puede verse Karl LOWENSTEIN, ob. cit. Páginas 199 a 205.
- (24) Este escribió un libro con su planteamiento: Los defectos de la Constitución de 1931. Imprenta R. Espinosa. Madrid, 1936.

Posteriormente este libro ha sido reeditado por Editorial Ci vitas, S. A. De gran interés está también el artículo de Manuel CONTRERAS y José Ramón MONTERO, Una Constitución frágil: revisionismo y reforma constitucional en la Segunda República Española. Revista de Derecho Político nº 12. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid, invierno, 1981-1982. Páginas 23 a 63.

- (25) Para mayor detalle, véase la exposición de motivos y el texto completo del proyecto de reforma constitucional en el apartado 7) del Apéndice Documental II) de este estudio.
  
- (26) En este sentido, Francisco FERNANDEZ SEGADO: "el período de gobierno republicano es una de las etapas de nuestra historia constitucional en que más abundante es la normativa de -- excepción y en que más profusamente es aplicada. El Estatuto jurídico del Gobierno provisional marcará ya la pauta al revestir al Gobierno de plenos poderes. La Ley de Defensa de la República supondrá ascender un peldaño más en la escalada de disposiciones de excepción, lo que aún se pondrá más de manifiesto tras adquirir esta ley - rango constitucional. La escalada culminará con la Ley de Orden Público y su interrumpida aplicación, que va a llegar a tal punto que desde agosto de 1933 hasta el final de la República apenas si encontramos más de un mes de total normalidad constitucional en todo el país", en La defensa extraordinaria de la República. Revista de Derecho Político, nº 12. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid, invierno 1981-1982, página -- 106. De la misma opinión, Jean BECARUD. La II República - Española. Taurus Ediciones, S.A., Madrid, 1967. Página 115.
  
- (27) Adolfo POSADA. Desde más allá de la Constitución. Leyes -- constitucionales y leyes complementarias. Revista Administración y progreso, nº 7. Madrid, 1932, Páginas 11 a 13. El mismo autor señalaba un total de diecisiete leyes integrantes de las fuentes escritas del Derecho Constitucional (que en su mayoría eran las mismas que las calificadas como complementarias) en su Tratado de Derecho Político. Quinta Edición. Revisada. Tomo II. Librería General de Victoriano Suárez. Madrid, 1935. Páginas 327 y 328.
  
- (28) Así, entre otros testimonios de la época, hay que mencionar el discurso pronunciado por D. Niceto ALCALA ZAMORA con -- motivo de la inauguración del curso académico 1931-1932 de la Academia de Legislación y Jurisprudencia de Madrid. El -- citado discurso tenía el significativo título de "Las repercusiones de la Constitución fuera del Derecho Político", y en él -

se decía básicamente en primer lugar que como consecuencia del desarrollo constitucional el Derecho Administrativo aumentaría en importancia y variedad, y en segundo término -- que se produciría un notable desarrollo de la Administración consultiva; el texto completo puede verse en Niceto ALCALA ZAMORA. Discursos. Prólogo de Manuel TUÑON DE LARA. Editorial Tecnos. Madrid, 1979, páginas 562 a 566



### CAPITULO III. LA JEFATURA DEL ESTADO Y EL GOBIERNO.

La Constitución de 1931 estableció un poder ejecutivo de carácter dualista: Jefatura del Estado y Gobierno, a imitación de lo -- establecido en el Título VIII (artículos 41 a 59) de la Constitución -- alemana de Weimar de 1919. Ahora bien, la configuración constitucio--  
nal del poder ejecutivo va a suponer una ruptura con el modelo ante--  
rior, ya que a partir de este momento el Gobierno iba a ser configu--  
rado como un órgano colegiado constitucional independiente, con com--  
petencias y características propias, y no como un órgano subordina--  
do del Jefe del Estado.

No obstante lo anterior, la configuración constitucional de --  
ambos órganos y de sus competencias no fue todo lo clara y precisa  
que hubiese sido deseable, dando lugar en la práctica a roces conti--  
nuos y a interpretaciones diversas.

#### 1) La Jefatura del Estado

La abolición de la Monarquía y la proclamación simultánea -  
de la Segunda República el 14 de abril, trajo consigo entre otras --  
consecuencias, gran e importante número de transformaciones políti--  
cas. De entre ellas, destaca por su importancia y significación, el --  
cambio en la denominación, concepción y titularidad de la Jefatura del  
Estado. Esta dejaba de ser una herencia vinculada al pasado histórico  
(1) y se convertía en elegible, personificando la Nación.

Deben distinguirse dos períodos diferentes en la realidad y -  
normativa reguladoras de la figura del Jefe del Estado durante la Se--  
gunda República Española, a saber: el período constituyente y el cons--  
titucional.

Durante el primer período constituyente el mismo día 14 de

abril se aprobaba un Decreto, publicado en la "Gaceta" al día siguiente, en virtud del cual en primer lugar, se establecía que el Presidente del Gobierno Provisional de la República asumía también en ese mismo momento la Jefatura del Estado con el asentimiento expreso de las fuerzas políticas triunfantes y de la voluntad popular; y en segundo término, se nombraba para el cargo a D. Niceto ALCALA ZAMORA y TORRES. Hay que destacar como características principales de este período en el desempeño de la Jefatura del Estado de la República: su corta duración, su carácter provisional hasta la aprobación de la Constitución (apenas nueve meses), y la concentración de poder en una sola persona, que ostentaba simultáneamente la Jefatura del Estado y del Gobierno.

Nicolás PEREZ SERRANO (2) ha comentado así este primer período: "el dato que merece subrayarse es la intervención de un órgano nuevo, no jurídico y sin embargo llamado a dar juridicidad a los demás, a saber, el Comité de las fuerzas políticas colegiadas para la instauración del nuevo régimen. La fórmula tiene el inconveniente de que dicho Comité está integrado por los propios Ministros, con lo cual se sigue dentro del mismo círculo vicioso, pues los Ministros son los que nombran al Presidente y éste es quien los designa a ellos. El reparo carece de importancia si se tiene en cuenta que unos y otros actúan y obran en esta etapa como mandatarios del Pueblo, cuya voluntad se había manifestado en forma nada ambigua".

El segundo período es el constitucional, cuyo punto de partida es la Constitución aprobada, y que a sensu contrario del primero es de mucha más larga duración (hasta 1939), en el que se lleva a cabo la institucionalización y el desarrollo normativo de las competencias atribuidas a la Jefatura del Estado, así como a las sucesivas elecciones de sus dos titulares. No obstante lo anterior, hay que decir que esta institucionalización no fué, en muchos aspectos, -

ni deseable ni clara, dando lugar a diversas interpretaciones y situaciones anómalas.

a) Nombramiento y estatuto jurídico.

El texto constitucional dedicaba un extenso y asistemático título, el V (artículos 67 a 85, inclusivos), a la Presidencia de la República. Igualmente, se hacía mención a la misma a lo largo del articulado (concretamente en los artículos 96, 102, 110 y 121) en diferentes títulos, pero denominando al titular de la Presidencia de la República: Jefe del Estado. Como se ve, a efectos constitucionales, se equiparaba Jefe del Estado y Presidente de la República, --- siendo indistintamente empleados ambos términos. Por último, la -- Disposición Transitoria Primera establecía que las Cortes Constitu-- yentes elegirían por mayoría absoluta al Primer Presidente de la Re pública.

Miguel ARTOLA (3) ha señalado así la significación que supuso este cambio en la regulación de la Jefatura del Estado: "el --- proyecto de 1873 y la Constitución de 1931 son los únicos textos que alteran el planteamiento tradicional. En ambos casos, la opción de - un régimen republicano crea la figura de un Presidente, al que no se reconoce carácter representativo, motivo por el que se prefiere, en ambas ocasiones, decir que el Presidente personifica la Nación. La distinta naturaleza de ambos protagonistas se refleja en una di-- ferencia de origen -sucesión frente a la elección-, en la distinta du-- ración del mandato -vitalicio frente a temporal-, en una sensible li-- mitación de las funciones presidenciales frente a las que ejercieron los monarcas y, finalmente, en la sustitución de la irresponsabili-- dad de estos frente a la posible sanción de aquellos, que puede lle-- gar hasta la destitución...".

La redacción del título V del texto constitucional (4) tenía -

como precedente el proyecto de Constitución Federal de la República Española de 17 de julio de 1873, en especial los títulos XI (artículos 81 y 82) y XII (artículos 83 a 91). En cuanto a la influencia del Derecho Comparado, hay que decir que ejercieron influencia las Constituciones del Reich Alemán de 14 de agosto de 1919 (en concreto, el título III, artículos 41 a 51) y la de Austria de 1 de octubre de 1920 (en concreto, el título III, artículos 60 a 68).

El desarrollo normativo del título V exigía para tres materias reserva legal. Estas tres materias eran:

- 1<sup>a</sup>) El establecimiento de la dotación y honores del Presidente de la República (artículo 67). Las diferentes dotaciones vinieron fijadas en las leyes de Presupuestos, dentro de las obligaciones generales del Estado con el título de Presidencia de la República;
- 2<sup>a</sup>) El procedimiento de elección de los compromisarios que debían participar junto con los Diputados en la elección del Presidente de la República (artículo 68). Así fue promulgada la Ley de 3 de julio de 1932;
- 3<sup>a</sup>) El procedimiento para exigir la responsabilidad criminal del Presidente de la República (artículo 85). Hay que decir que esta reserva de ley era calificada de carácter constitucional. En desarrollo de este mandato constitucional se promulgó la Ley de 1 de abril de 1933.

Los requisitos exigibles para poder ser elegido Presidente de la República, eran, conforme al artículo 69 de la Constitución: ser mayor de cuarenta años y estar en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos. Junto a estos dos requisitos de carácter general, el artículo 70 concretaba tres clases de personas que no podían ser elegibles, ni tampoco propuestos candidatos (expresión poco acertada

y redundante):

- a) Los militares en activo o en la reserva, ni los retirados que no llevaran diez años, cuando menos, en dicha situación. Esta exclusión parecía tener su causa en el rechazo del intervencionismo - militar anterior en la vida política;
- b) Los eclesiásticos, los ministros de las varias confesiones y los religiosos profesos. Su fundamento parece que era consecuencia y garantía del carácter aconfesional de la República;
- c) Los miembros de las familias reinantes o exreinantes de cualquier país, sea cual fuere el grado de parentesco que les uniera con el jefe de las mismas. Esta exclusión era lógica en un régimen republicano que rechazaba la Monarquía.

La duración establecida para el mandato presidencial fue de seis años (artículo 71 de la Constitución), período intermedio entre los años establecidos más comunmente por el Derecho Comparado de la época (siete años en Francia y cuatro en los Estados Unidos). El mismo artículo 71, en su párrafo segundo, establecía la prohibición de reelección al término de su mandato, siendo posible transcurridos seis años. El inicio del período del mandato presidencial se considera ba una vez que, la persona elegida para Presidente de la República, prometía ante las Cortes solemnemente reunidas fidelidad a la República y a la Constitución (artículo 72 de la Constitución).

Respecto a la elección del Presidente de la República, el texto constitucional preveía dos modos o procedimientos para diferentes situaciones. Estos podrían clasificarse en normal y especial (mucho - más sencillo y rápido).

El procedimiento normal de elección del Presidente de la República era el del artículo 68 de la Constitución, que decía así:

"El Presidente de la República será elegido conjuntamente por las Cortes y un número de compromisarios igual al de Diputados.

Los compromisarios serán elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto, conforme al procedimiento que determine la Ley. Al Tribunal de Garantías Constitucionales corresponde el examen y aprobación de los poderes de los compromisarios".

Ahora bien, cuando la causa determinante de la nueva elección no fuese el agotamiento natural del plazo del mandato presidencial, sino debido a vacante producida previsiblemente por muerte o incapacidad física sobrevenidas al Presidente de la República, el artículo 74 decía que se debería convocar la elección del nuevo Presidente en el plazo improrrogable de ocho días conforme a lo establecido en el artículo 68, y que se debería celebrar la elección dentro de los treinta días siguientes. A los exclusivos efectos de la elección del nuevo Presidente de la República, las Cortes aunque estuviesen disueltas conservaban sus poderes.

En el caso de la destitución del Presidente de la República, conforme a la causa y manera tipificadas en el artículo 82 de la Constitución, el procedimiento que debería seguirse para la elección del nuevo Presidente era también el procedimiento normal de elección del artículo 68. Así fue elegido segundo Presidente constitucional, D. Manuel AZAÑA, el día 10 de mayo de 1936, tras la destitución de D. Niceto ALCALA ZAMORA por las Cortes el día 7 de abril de 1936, estando jalonada tal elección por una serie de incidentes (5).

Para cumplimiento y desarrollo del artículo 68 de la Constitución, se promulgó la Ley de Elecciones del Presidente de la República, publicada el 3 de julio de 1932, que detallaba el procedimiento electoral. Asimismo, respecto a la mención que se hacía en el citado artículo 68 del exámen y aprobación de los poderes de los compromisarios participantes junto con los Diputados en la elección del Presidente de la República por el Tribunal de Garantías Constitucionales, en su Ley Orgánica de 14 de junio de 1933 se dedicaba el título VII (artículos 69 a 75, inclusivos) a la regulación por éste -- del procedimiento de exámen de los poderes de los compromisarios presidenciales. El articulado de la citada Ley electoral, contenía, - entre otras, las siguientes cuestiones: personas capaces de poder -- elegir y ser elegidas compromisarios, la obligación del voto salvo - causas justificadas expresamente, constitución y procedimiento de -- actuación de la Asamblea electoral, quorum exigido, etc.

La fecha de la elección del nuevo Presidente de la República era de treinta días antes de la expiración del mandato presidencial anterior, conforme al artículo 73 de la Constitución. Este plazo se fijó a fin de tener siempre continuidad en el titular y no producir un vacío en el ejercicio de la Presidencia de la República.

Este procedimiento normal de elección del Presidente de la República resultaba largo y complejo, al tener que intervenir varias instituciones: los Diputados, los compromisarios elegidos y el Tribunal de Garantías Constitucionales. Su configuración así por las Cortes -- Constituyentes fue un híbrido de los varios ejemplos existentes en el Derecho Comparado, dando origen a numerosas controversias no sólo en la opinión pública (6), sino también en la doctrina más caracterizada de la época (7).

Junto al procedimiento normal de elección del Presidente - de la República, la Constitución en su Disposición Transitoria Prime

ra preveía también un procedimiento anormal o especial para una si tuación extraordinaria y única: la elección del primer Presidente -- constitucional de la Segunda República, cuya justificación venía dada por el carácter de constituyentes de las Cortes. La Disposición Tran sitoria Primera decía:

"Las actuales Cortes Constituyentes elegirán en votación secreta el Primer Presidente - de la República. Para su proclamación de- berá obtener la mayoría absoluta de votos de los Diputados en el ejercicio de su car- go.

Si ninguno de los candidatos obtuviese la -- mayoría absoluta de votos, se procederá a una nueva votación y será proclamado el -- que reuna mayor número de sufragios."

Conforme a este procedimiento fue elegido, el día 10 de di- ciembre de 1931, D. Niceto ALCALA-ZAMORA Y TORRES.

La previsión constitucional de sustitución del Presidente de - la República estaba recogida en el artículo 74, para los casos de in capacidad sobrevenida, ausencia o destitución. El sustituto era el -- Presidente de las Cortes, quien a su vez era sustituido en sus fun- ciones por el Vicepresidente de las mismas. No prosperó en el tex- to constitucional la creación de la figura del Vicepresidente de la Re pública, a pesar de las varias enmiendas presentadas y de estar re- cogida en el artículo 58 del anteproyecto de Constitución de la Comi sión Jurídica Asesora y en el artículo 72 del proyecto de Constitu- ción de la Comisión Constitucional.

El Presidente de la República tenía diversas funciones y -- competencias, ahora bien, la atribución de éstas en algunos casos - fue hecha de forma ambigua, dando origen en la práctica a algunos problemas y confusiones.



Las funciones y competencias más importantes establecidas en la Constitución, se pueden agrupar de la forma siguiente:

- 1<sup>a</sup>. El Presidente de la República, según el artículo 67 de la Constitución, era el Jefe del Estado y personificaba a la Nación. Ve-- mos, en primer lugar, que este artículo equiparaba Presidente - de la República y Jefe de Estado, y en segundo término, que se le atribuía la representación de la Nación, función esta de gran - simbolismo por su carácter democrático y comprensiva de todos los españoles, frente a la figura de los monarcas. En la prácti-- ca esta función se limitaba a actos protocolarios representativos. Como consecuencia de esta alta función, los atentados a su figu-- ra estaban más duramente penalizados en la Sección Primera "De-- litos contra el Jefe del Estado" (artículos 144 a 149, inclusives), del capítulo Primero "Delitos contra el Jefe del Estado, contra - las Cortes, el Consejo de Ministros y contra la forma de Gobier-- no", del Título II "Delitos contra la Constitución" del Código -- Penal promulgado por la Ley de 27 de octubre de 1932.
  
- 2<sup>a</sup>. Nombramiento de los Presidentes de los altos órganos constitu-- cionales, previa su designación conforme al procedimiento legalmen-- te establecido. Así, el artículo 96 de la Constitución señalaba -- que el Presidente del Tribunal Supremo sería designado por el - Jefe del Estado, a propuesta de una asamblea constituída en la - forma que se determinara legalmente, aprobándose así la Ley de 18 de octubre de 1932. Por su parte, el artículo 2º de la Ley - del Tribunal de Garantías Constitucionales, de 30 de junio de -- 1933, decía que una vez designado por elección secreta de las -- Cortes, y comunicado el resultado de la elección al Gobierno, -- éste sometería el Decreto de nombramiento del Presidente del -- Tribunal de Garantías Constitucionales al Presidente de la Repú--

blica.

3<sup>a</sup>. En materia de relaciones internacionales:

- a) Representación del Estado y recepción de los representantes - diplomáticos acreditados ante la República. A estos efectos, - por Decreto de 28 de agosto de 1931 fue creada la escolta -- presidencial, compuesta por un escuadrón de caballería encar- gado de la escolta y rendición de honores del Presidente de - la República, así como de la escolta y rendición de honores - a los miembros plenipotenciarios y embajadores extranjeros - residentes en España.

La escolta presidencial tenía una doble dependencia; orgánica- mente estaba adscrita a la Escuela de Equitación del Ministe- rio de la Guerra, y funcionalmente dependía directamente de - la Casa Militar del Presidente de la República.

- b) Declarar la guerra y firmar la paz, según el artículo 76a) -- de la Constitución. Ahora bien, la declaración de guerra de--- bía cumplir unos requisitos y debía estar autorizada por la -- Ley. Estos requisitos eran los fijados por el artículo 77 de la Constitución.

Hay que decir que el artículo 78, introducido en el texto cons- titucional en base a una enmienda de D. Salvador MADARIAGA, establecía:

"El Presidente de la República no podrá cur- sar el aviso de que España se retira de la Sociedad de las Naciones, sino anunciándolo con la antelación que exige el Pacto de esa Sociedad, y mediante previa autorización de las Cortes consignada en una Ley especial - votada por mayoría absoluta."

- c) La negociación, firma y ratificación de los Tratados y Convenios internacionales sobre cualquier materia, así como - vigilar su cumplimiento en todo el territorio nacional, conforme al artículo 76.e) de la Constitución.
- d) Presidir la Junta Permanente de Estado, conforme al Decreto de 7 de noviembre de 1933, por el que se creaba ésta, pudiendo delegar la presidencia de la misma en el Presidente del Consejo de Ministros. El Decreto de 21 de mayo de 1935, que reorganizaba la Junta Permanente de Estado, reafirmaba en su artículo 1º la presidencia de la misma por - el Presidente de la República.

4<sup>a</sup>. En sus relaciones con las Cortes:

- a) Prometer una vez elegido, fidelidad a la República y a la Constitución ante las Cortes solemnemente reunidas, conforme a lo establecido en el artículo 72 del texto constitucional. El artículo 104, del Título IX del Reglamento del - Congreso de los Diputados, aprobado el 29 de noviembre de 1934, decía así:

"Para la promesa presidencial establecida en el artículo 72 de la Constitución, las Cortes celebrarán sesión extraordinaria, sin poder - abordar en dicho día ninguna otra cuestión."

- b) En caso de incapacidad temporal o ausencia del Presidente de la República, era sustituido en sus funciones por el Presidente de las Cortes.

- c) Poder estatuir por Decreto cuando no estuviese reunido el -- Congreso, a propuesta y por acuerdo unánime del Gobierno y con la aprobación de los dos tercios de la Diputación Permanente, sobre materias reservadas a la competencia de las -- Cortes y en los supuestos excepcionales que requiriesen una decisión urgente o cuando lo demandase la defensa de la Repú**u**blica, conforme al artículo 80 de la Constitución. Los Decretos así dictados tenían un carácter provisional, y su vigencia quedaba limitada al tiempo que tardase el Congreso en resol-- ver o legislar sobre la materia.

Esta normativa excepcional que se pudiese dictar conforme al artículo 80 de la Constitución, debía cumplir dos requisitos, a saber: el acuerdo unánime del Gobierno, y la aprobación de al menos dos tercios de los miembros componentes de la Diputación Permanente de las Cortes (8). Esta limitación a ca-- sos excepcionales, venía reforzada por el previsible castigo -- previsto para los casos de extralimitación del Presidente de -- la República y del Gobierno, tipificados en el artículo 151 de la Sección Segunda, del Capítulo Primero del Título II del Có-- digo Penal, de 27 de octubre de 1932.

Ahora bien, el caso anterior de normativa dictada por razones de urgencia debe distinguirse, por tratarse de un supuesto dis-- tinto y por diferente motivo, de la delegación legislativa pre-- vista en el artículo 61 del texto constitucional, autorizada al -- Gobierno para determinados casos y con unas previas bases -- acordadas por las Cortes.

- d) Poder convocar el Congreso con carácter extraordinario siem-- pre que lo estimase oportuno, de acuerdo con el artículo 81 -- de la Constitución. Asimismo, podía suspender las sesiones --

ordinarias del Congreso en cada legislatura sólo por un mes, - en el primer período, y por quince días, en el segundo, siempre que no dejase de cumplirse lo preceptuado en el artículo -- 58 de la Constitución, que decía:

"Las Cortes se reunirán sin necesidad de -- convocatoria el primer día hábil de los meses de febrero y octubre de cada año y funcionarán, por lo menos, durante tres meses en el primer período y dos en el segundo."

- e) Disolver las Cortes hasta dos veces como máximo durante su mandato cuando lo estimase necesario, según el artículo 81 -- de la Constitución, sujetándose a las dos siguientes condiciones: a) hacerse por Decreto motivado; y b) acompañar al Decreto de disolución la convocatoria de nuevas elecciones para el plazo máximo de sesenta días.

En el caso de segunda disolución, el primer acto de las nuevas Cortes debía ser examinar y resolver la necesidad del Decreto de disolución de las anteriores. El voto desfavorable de la mayoría absoluta de las Cortes llevaba aneja la destitución del Presidente.

- f) La promulgación de las leyes sancionadas por el Congreso, -- según el artículo 83 de la Constitución, dentro del plazo de -- quince días contados desde aquel en que la sanción le hubiere sido oficialmente comunicada. Si la ley se declaraba urgente - por las dos terceras partes de los votos emitidos por el Congreso, el Presidente entonces debía proceder a su inmediata - promulgación.

Antes de promulgar las leyes no declaradas urgentes, el Presidente podía pedir al Congreso, en mensaje razonado, que las sometiera a una nueva deliberación. Si volvieran a ser aprobadas por una mayoría de dos tercios de votantes, el Presidente quedaba obligado a promulgarlas. El artículo 108 del Reglamento del Congreso ampliaba y detallaba lo -- establecido en el artículo 83 de la Constitución.

- g) Ser notificado inmediatamente por el Presidente de las Cortes de la aprobación del voto de censura parlamentario al - Gobierno o a cualquier ministro. Igual comunicación se le debía dirigir cuando las Cortes negasen al Gobierno o a uno de sus ministros de un modo explícito su confianza, aún en el caso de que ello no implicara voto de censura, conforme al artículo 119, párrafo 5, del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 29 de noviembre de 1934.

5<sup>a</sup>. En sus relaciones con el Gobierno:

- a) Libre nombramiento y separación del Presidente del Gobierno, conforme al artículo 75 de la Constitución.
- b) Nombramiento y separación, a propuesta del Presidente del Gobierno, de los ministros con cartera (artículo 75 de la - Constitución) y de los ministros sin cartera (artículo 88 de la Constitución). En todo caso, la separación del cargo de los ministros era obligada en el caso de que las Cortes les negase, de modo explícito su confianza (artículo 75 de la - Constitución).

La competencia presidencial de nombramiento de los ministros, en la que hacía falta también la concurrencia de la voluntad del Presidente del Gobierno, hacía que éstos estuvie-

sen sometidos a una doble confianza: la presidencial y la -- parlamentaria. Esta doble confianza, necesaria para el nombramiento de los ministros, dió origen a diversas interpretaciones y produjo en la práctica muchos conflictos (9).

- c) Expedición de los Decretos, reglamentos e instrucciones necesarias para la ejecución de las leyes a propuesta del Gobierno (artículo 79 de la Constitución). Este precepto consagraba la potestad reglamentaria del Gobierno, ya que la propuesta era de éste, careciendo de tal iniciativa el Presidente de la República, que quedaba obligado a la expedición (10). El Decreto de 2 de noviembre de 1935 estableció los supuestos de los Decretos que requerían la aprobación y firma del Presidente de la República.

Hay que señalar que en el proyecto constitucional (que -- era el artículo 77, posteriormente el 79 del texto constitucional), se añadía la frase: "y la buena marcha de la administración" antes de "a propuesta del Gobierno".

- d) Ser refrendados todos sus actos por un ministro del Gobierno, conforme al artículo 84 de la Constitución, requisito sin el cual éstos eran nulos y carentes de eficacia. La ejecución de dichos mandatos implicaba responsabilidad penal en su caso. El ministro refrendante asumía la responsabilidad política, civil y penal derivada de tal hecho. La interpretación y práctica de este artículo también fue origen de notables controversias y dió origen a diversos problemas (11).

#### 6<sup>a</sup>. En relación al poder judicial:

- a) En su nombre se administraba justicia, utilizando una fórmula tradicional de la justicia española, en la que sólo variaba

en función del régimen político nuevo la denominación de la titularidad de la Jefatura del Estado.

- b) Nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo, previa elección por una asamblea cuya composición sería determinada legalmente. Tal Ley fue promulgada el 8 de octubre de 1932, y publicada en la Gaceta el 18 de diciembre de 1932.
- c) Concesión de indulto en los delitos de extrema gravedad, previo informe del Tribunal Supremo y a propuesta del Gobierno, según decía el artículo 102 de la Constitución. El Decreto de 20 de diciembre de 1934 fijó el procedimiento, en desarrollo del citado artículo 102, para la concesión del indulto presidencial, distinguiéndose si la iniciativa procedía del Tribunal sentenciador, del Ministerio fiscal, de la Junta de Prisiones o a petición de parte.

7<sup>a</sup>. En relación a la Administración Pública:

Le competía conferir los empleos civiles y militares y expedir los títulos profesionales, de acuerdo con las leyes y reglamentos según el artículo 76 b) de la Constitución. El sentido de la redacción y contenido de esta competencia fué criticado por D. Niceto ALCALA-ZAMORA (12) así: "... ni el Presidente confiere los empleos civiles y militares, ni debe conferirlos, ni se necesita que expida todos los títulos, que tampoco los expide, por imposibilidad material, en muchos de los Ministerios. Esta última formalidad sólo supone un trabajo mecánico que estorba otros de mayor provecho, y aquella potestad honorífica una cruel ironía o una pesada broma, merced a la cual el ansia española y humana de obtener destinos se amontona en las audiencias y fatiga, inútilmente, al Jefe del Estado con peticio-



nes que ni puede, ni debe atender. Se trata de una atribución - que, por regla general, debe corresponder al Gobierno sólo. Es éste y no el Presidente quien nombra y debe nombrar Subsecretarios, Directores Generales, Gobernadores, en suma, todos los funcionarios amovibles por necesitar la confianza de quien manda en cada momento. Es el Gobierno, en contacto con los servicios administrativos, quien debe otorgar los ascensos por antigüedad o elección, o por mérito, más o menos reglado, en las distintas carreras y quien ha de trasladarlos, jubilarlos, separarlos o declararlos excedentes. La intervención del Presidente debe limitarse a aquellos contadísimos casos en que la exige la seguridad, y para ello la continuidad de una política nacional, y esto para la encarnación más imparcial y permanente del Poder ...".

El artículo 76 b) de la Constitución mencionado, se correspondía con el artículo 41 que expresaba y matizaba su contenido al decir: "los nombramientos, excedencias y jubilaciones de los funcionarios públicos se harán conforme a las leyes". Se trataba, - pues, de una competencia presidencial de carácter reglado, aunque no obstante impropio e innecesaria, pues producía múltiples obstrucciones en el funcionamiento y actuación gubernamental y de la Administración Pública.

8<sup>a</sup>. En relación a situaciones excepcionales:

- a) Ordenar las medidas urgentes que exigiese la defensa de la integridad o la seguridad de la Nación, dando inmediata cuenta a las Cortes, conforme al artículo 76 d) de la Constitución, (que estaba inspirado en el artículo 48 de la Constitución de Weimar). El artículo 105 del Reglamento del Congreso señalaba que cuando el Presidente ejercitase tal derecho de adoptar medidas excepcionales, el trámite que debía ob--

servar el Congreso era el mismo que el establecido en el artículo 118 para las comunicaciones al Gobierno.

Esta competencia atribuída al Presidente, aunque pudiera parecer a primera vista que se trataba de una competencia omnímoda, era limitada puesto que en primer lugar, se trataba de una competencia que debía ser compartida con el Gobierno en su ejercicio (13), y, en segundo término, tenía un carácter condicionado, pues estaba sujeta a la producción de cualquiera de los eventos previstos: la defensa de la integridad nacional frente a cualquier agresión exterior, y la defensa de la seguridad nacional, que parece referirse a cualquier alteración por razones de orden público en el ámbito del territorio nacional.

En cuanto al contenido de las medidas urgentes, nada decía el texto constitucional, por lo que ante tal silencio parece deducirse que podían ser de distinta clase e intensidad, pudiendo destacarse como posibles, entre ellas: la suspensión de los derechos y garantías, conforme al procedimiento y requisitos fijados en el artículo 42 del texto constitucional; las contempladas en la Ley de Defensa de la República de 21 de octubre de 1931, y las de la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1933. En todo caso, cualquiera -- que fuese, de las anteriores medidas posibles la adoptada, el artículo 76 de la Constitución señalaba la obligación del Presidente de la República de dar cuenta inmediata a las Cortes. Ahora bien, parece que este dar cuenta de forma inmediata a las Cortes, aunque obligatorio, tenía un carácter de notificación, o lo que es lo mismo, meramente informativo sin que eso implicase atribución a las Cortes de la competencia de juzgar y ratificar posteriormente las medidas (14)

El Presidente de la República tenía además establecidos --  
unos derechos y deberes derivados del ejercicio de su cargo.

Los derechos inherentes al cargo eran:

- a) La dotación legalmente establecida conforme al artículo 67 de la Constitución, que prohibía su alteración durante el período de su magistratura. La Ley de 5 de diciembre de 1931 que organizó - la Casa Oficial del Presidente, en su artículo 7º, decía:

"La Sección Primera de las obligaciones generales del Estado del Presupuesto General de Gastos se denominará "Presidencia de la República". El capítulo único de esta -- Sección, comprenderá los siguientes artículos:

1º. Dotación del Presidente de la República, un millón de pesetas.

2º. Gastos de representación, doscientas -- cincuenta mil pesetas.

3º. Personal y material de la Casa Presi-- dencial, setecientas cincuenta mil pesetas.

4º. Viajes oficiales del Presidente de la -- República, doscientas cincuenta mil pesetas".

Esa dotación presupuestaria, constitucionalmente invariable, - fijada en dos millones trescientas mil pesetas, permanecerá cons tante en los presupuestos de los años 1932 a 1936, inclusive, - en que transcurrieron los dos mandatos presidenciales constitucio nales.

- b) El disfrute de los honores, según el artículo 67 de la Constitu-- ción, determinados legalmente. Estos honores se referían al tra tamiento, precedencia, rendición de honores por las tropas y de de

más normas protocolarias fijadas y usadas tradicionalmente por la Jefatura del Estado en España. Así, el Decreto de 14 de -- agosto de 1932, en su único artículo, decía:

"La Presidencia honoraria del Consejo de -- las Ordenes de Isabel la Católica y de la - República va unida a la calidad de Presidente de la República Española. Por tanto, éste, como primer Magistrado de la Nación, recibirá los respectivos collares de esas -- dos Ordenes, desde el momento en que co-- mience a ejercer su elevado cargo, conservándolos luego con carácter vitalicio".

- c) Ser miembro por derecho propio de la Junta Permanente de Estado, una vez transcurrido su período presidencial. Este derecho fue fijado por el artículo 5º del Decreto de 7 de noviembre de - 1933, creador de la Junta Permanente de Estado, y fue ratificado en el Decreto de 21 de mayo de 1935, que la reorganizaba.
- d) Utilización para su uso y disfrute de las fincas que se les ads-- cribiesen, antiguamente pertenecientes al patrimonio de la Corona, según el artículo 8º de la Ley de 5 de diciembre de 1931, - que organizaba la Casa Oficial del Presidente de la República. Asimismo, la Ley del Patrimonio de la República, de 22 de marzo de 1932, en su artículo 6º, facultaba al Presidente de la República a habitar los palacios del patrimonio nacional que se le adscribiesen en las épocas que considerase más convenientes.
- e) Derecho a ser juzgado para la exigencia de responsabilidad cri-- minal por infracción delictiva de las obligaciones constitucionales por el Pleno del Tribunal de Garantías Constitucionales, según - el artículo 22 de la Ley del citado Tribunal y el artículo 3º de la Ley sobre responsabilidad criminal del Presidente de la Republica de 1 de abril de 1933, que desarrollaban lo previsto en el

artículo 121 e) de la Constitución; siendo posible reforzar su --  
defensa mediante el nombramiento de un Comisario especial. --  
Por otra parte, para la exigencia de responsabilidad en los ca--  
sos de infracción punible una vez transcurrido el período de su  
mandato, la acusación y procedimiento debían sustanciarse ante  
el Pleno del Tribunal Supremo, según el artículo 33 de la Ley -  
citada, de 1 de abril de 1933. En síntesis, se tratan de garan--  
tías procesales para su enjuiciamiento.

- f) Percepción, al finalizar su mandato presidencial, de los emolu--  
mentos legalmente establecidos.

Las distintas funciones y competencias atribuídas al Presidente  
de la República, implicaban como lógica contrapartida la obliga---  
ción genérica de su adecuado ejercicio, conforme a la legalidad, dando  
ese hipotético incumplimiento origen a la exigencia de responsabi-  
lidad. Ahora bien, esta posible responsabilidad de carácter político,  
prevista en los artículos 81 y 82 de la Constitución, era diferente de  
la responsabilidad en que pudiese incurrir en el ejercicio de sus obliga  
ciones constitucionales y que estaba regulada en el artículo 85 de -  
la Constitución.

Junto a lo anterior, una prohibición concreta, que debía ser  
observada por el Presidente de la República una vez finalizado su peri  
odo de mandato si era abogado, según el artículo 3º de la Ley de  
incompatibilidades de 9 de abril de 1933, consistía en no poder ac-  
tuar ante los Tribunales hasta pasados dos años de la fecha de expi-  
ración del mandato. Igualmente, la Ley de 20 de diciembre de 1934,  
estableció en su artículo único que todas las prohibiciones e incompata  
bilidades establecidas por la ley, tanto para los ex Ministros en gene  
ral, cuanto las especiales aplicables a quienes hubieran sido Ministro  
s de Justicia y Presidentes del Consejo, se aplicarían también a  
los ex Presidentes de la República.

La responsabilidad política del Presidente de la República que implicaba su destitución, estaba regulada en el artículo 82 de la Constitución. El artículo 81 de la Constitución señalaba también como causa de destitución del Presidente, el voto desfavorable por mayoría absoluta de las Cortes en el caso de segunda disolución de --- éstas. Respecto al procedimiento parlamentario para la destitución del Presidente de la República, era fijado por los artículos 106 y -- 107 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 29 de noviembre de 1934.

En desarrollo de la reserva de ley, de carácter constitucional, del artículo 85 de la Constitución, fue publicada la ley de responsabilidad criminal del Presidente de la República de 1 de abril de --- 1933 (15). Esta constaba de un total de treinta y tres artículos y uno adicional, en los que se detallaba el procedimiento a observarse en el caso de exigencia de tal responsabilidad. Al procedimiento establecido en la Ley de 1 de abril de 1933, se remitiría el artículo 76 de la Ley del Tribunal de Garantías Constitucionales, de 30 de junio de 1933, que tenía carácter supletorio de aquélla. El artículo 39 de la citada Ley de 1 de abril de 1933, establecía la competencia del Pleno del Tribunal de Garantías Constitucionales para conocer en única instancia la responsabilidad criminal en que incurriese el Presidente de la República por infracción delictiva de sus obligaciones.

Por otra parte, el Título I de la misma Ley, artículos -- 5 a 32, fijaba el procedimiento aplicable en casos de infracción de --- delictiva de las obligaciones constitucionales, correspondiendo la iniciativa de la acusación al Congreso, conforme al procedimiento establecido en el artículo 109 de su Reglamento.

No obstante, la forma establecida de exigencia de responsabilidades al Presidente de la República dió origen en la práctica a muchas tensiones y fue una de las varias causas que contribuyeron a la inestabilidad e inseguridad de la figura presidencial.

Para sintetizar este apartado, señalaré que mientras en las Cortes Constituyentes latía la idea y la intención de configurar -- una Presidencia de la República de carácter fuerte y con unas competencias claramente delimitadas (que serían básicamente de tres clases: representativas, arbitrales y moderadoras), la realidad posterior del texto constitucional distó mucho de ese primer deseo. La -- regulación de la figura presidencial se hizo en muchas ocasiones de -- forma ambigua, imprecisa y con ausencia de una lista cerrada de -- funciones y competencias (16).

La indeterminación y la falta de nitidez de la regulación presidencial, unida a las propias características de la República --- (excesivo parlamentarismo, peculiaridades de su sistema electoral, -- progresiva ideologización y polarización de la vida política, sistema -- de partidos débil y múltiple, inestabilidad gubernamental, ausencia -- del Senado, conflictos de orden público variados y cada vez más intensos, etc.), hizo muy difícil y conflictiva la actuación del Presidente de la República (17).

Los roces y los conflictos se plantearon con diversas instituciones, pero sobre todo con las Cortes y con el Gobierno. Con -- respecto a las Cortes, éstos surgieron debido a su gran protagonismo, extralimitándose muchas veces al querer juzgar la actuación e intenciones del Jefe del Estado, unido al procedimiento constitucionalmente establecido de elección y destitución del Presidente de la República. En segundo lugar, y referente al Gobierno, los problemas y conflictos surgieron debido a las intervenciones no neutrales de D. Niceto ALCALA ZAMORA, en los nombramientos -- --

ministeriales, a lo que se añadió la confusión e imprecisión de las competencias de los artículos 76, 84 y 90 de la Constitución.

No obstante, y para concluir todo lo anterior, la Presidencia de la República, que era un órgano de naturaleza política y tenía atribuidas importantes competencias administrativas y una serie de órganos administrativos adscritos, aparece como una de las instituciones más importantes de la Segunda República Española, añadiéndose a ello la enorme personalidad de sus dos titulares (18).

b) Organos de la Presidencia de la República.

Abolida la Monarquía y como consecuencia sus órganos de apoyo directos denominados Casa Real, el nuevo régimen republicano no necesitaba, en primer lugar, cubrir ese hueco; y, en segundo término, establecer y regular ex novo los servicios administrativos directamente dependientes y de apoyo a la Jefatura del Estado, de acuerdo con la ideología y sentir de la República. Esto se hizo por la Ley de 5 de diciembre de 1931, que creaba y organizaba la Casa Oficial del Presidente de la República.

La Casa Oficial del Presidente de la República se organizaba con una Secretaría General, a la cual estaban adscritos todos los servicios de carácter civil dependientes de la Presidencia y un Cuarto militar, conforme al artículo 1º de la citada Ley de 5 de diciembre de 1931. El cargo de Jefe de la Secretaría de la Presidencia de la República, tenía categoría de Jefe Superior de Administración, debiendo sus servicios y plantilla ser fijados por Decreto.

El Cuarto militar estaba compuesto por un General de División, que era el Jefe; de un Contraalmirante, que era el segundo Jefe; de los ayudantes personales del Presidente de la República; y de los oficiales agregados a este servicio (artículo 3º de la Ley



de 5 de diciembre de 1931). El artículo 4º decía que adscrito a la Presidencia de la República, habría un Ministro plenipotenciario de primera clase, Introdutor de Embajadores; éste debería ser la persona encargada de auxiliar al Presidente de la República en su tarea de recepción de los diplomáticos extranjeros acreditados ante la República, en colaboración con el Gabinete Diplomático de la Secretaría General.

Los nombramientos del personal civil y militar de la Casa del Presidente de la República, se hacían por el Gobierno, de acuerdo con el artículo 5º de la repetida Ley. Asimismo, los funcionarios del Estado que pasaran a prestar servicio en la Secretaría del Presidente de la República, según el artículo 6º de la Ley, quedaban en situación administrativa de excedencia forzosa en sus respectivos Cuerpos y escalafones, y conservaban todos los derechos de antigüedad, ascenso y reingreso en sus puestos, computándoseles a todos los efectos el tiempo que durase la excedencia. Estos funcionarios excedentes percibían los dos tercios de su haber, con imputación a la correspondiente Sección del Presupuesto General del Estado; y con cargo al Presupuesto de la misma Presidencia, el sueldo o gratificación que se determinase. Estas excedencias no incluían a los funcionarios del Gabinete telegráfico y Estafeta postal, ni tampoco a los subalternos que fueran adscritos a la Casa Presidencial.

El artículo 7º, que contenía y detallaba la dotación presidencial, establecía setecientas cincuenta mil pesetas del total de la cantidad presupuestada para los gastos de personal y material de la Casa Presidencial.

De la precedente mención de la normativa reguladora de la Casa Oficial del Presidente de la República, se deducen básicamente dos hechos: en primer lugar, que la norma reguladora tenía rango de ley y por tanto que había sido aprobada con el asentimiento de -

las Cortes (legítima y democrática representación del pueblo español de entonces); no habiendo sido dictada para uso y conocimiento interno, como ocurría en la Monarquía precedente, que consideraba la organización de la Casa Real como algo puramente doméstico; y, en segundo lugar, la pretensión de establecer una estructura de carácter mínimo e indispensable para la ayuda del Presidente de la República, huyéndose lo más posible, de la grandiosidad y usos palaciegos precedentes de la Monarquía tradicional.

El Decreto de 10 de diciembre de 1931, en desarrollo de lo establecido en el artículo 2º de la Ley de 5 de diciembre del mismo año, estructuró la Secretaría General de la Presidencia. El Secretario General de la Presidencia de la República tenía las siguientes -- atribuciones: la comunicación oficial con todos los poderes y autoridades del Estado, salvo las que, emanando de las Cortes debían ser -- directas con el Presidente, y la relación de éste con el Gobierno; la proposición a los distintos departamentos ministeriales, de la designa-- ción de los funcionarios que debían pasar a prestar sus servicios a la Presidencia; ejercer la ordenación de pagos, por delegación del -- Presidente del Consejo de Ministros, de la respectiva sección del -- presupuesto; dictar las instrucciones de régimen interior de la Casa Presidencial; y coordinar los servicios de la Secretaría con los del Cuarto militar, así como ser Jefe de todos los funcionarios civiles adscritos a la primera. Por otra parte, el titular de la asesoría de la Secretaría General, debía proveerse de entre las siguientes perso-- nas: oficial del Consejo de Estado, abogado del Estado, catedrático de una Facultad de Derecho o funcionario de la Carrera Judicial. De-- pendientes de la Secretaría General estaban las siguientes unidades administrativas: Sección de Prensa, Cuarto Militar, Gabinete Diplo-- mático, Gabinete Telegráfico y Estafeta de Correos (19).

En cuanto a la contabilidad, según el citado Decreto, debía ser llevada por un funcionario del Cuerpo pericial de Contabilidad,

en concreto, los gastos de representación, personal, material y viajes (comprendidos en los artículos 2º, 3º y 4º del presupuesto correspondiente a la Casa del Presidente). Finalmente el último artículo del Decreto, detallaba la distribución de las partidas del presupuesto de la Casa Oficial del Presidente (20).

Los titulares de la Secretaría General de la Casa Oficial -- del Presidente fueron: primeramente D. Rafael SANCHEZ GUERRA Y SAINZ, nombrado por el Decreto de 10 de diciembre de 1931, hasta el 10 de abril de 1931, en que presentó su dimisión tras la destitución parlamentaria de D. Niceto ALCALA ZAMORA. En segundo -- lugar y como sustituto tras la dimisión del primero, fue nombrado -- en Comisión de servicio D. Adolfo ALVAREZ BUYLLA. Finalmente, tras la elección presidencial de D. Manuel AZAÑA, fue nombrado -- Secretario General mediante el Decreto de 12 de mayo de 1936, D. Cándido BOLIVAR PIELTANI.

c) La Administración del antiguo Patrimonio Real.

Durante los primeros meses de la implantación de la República, fueron publicadas una serie de normas para establecer la administración y afectación inmediata de los bienes pertenecientes a la desaparecida Monarquía. Tras ese período inicial de medidas coyunturales, fue promulgada una ley reguladora de la administración del -- extinto Patrimonio de la Corona, con fecha 22 de marzo de 1932, -- que pasaba a denominarse a partir de ese momento, Patrimonio de la República.

El Decreto de 20 de abril de 1931 nombraba unas Comisiones encargadas de realizar la incautación por el Estado, de los bienes del patrimonio que fue de la Corona de España. Así, en las provincias de Madrid, Barcelona, Segovia, Sevilla y Baleares, se constituyó una Comisión formada por el delegado de Hacienda, que la pre-

sidía, por el Administrador de Rentas Públicas, el Jefe de la Abogacía del Estado y el Interventor de Hacienda, que adoptaban las medidas urgentes que considerasen y llevaban a cabo la incautación de tales bienes. La custodia, conservación y administración de esos -- bienes quedaba provisionalmente a cargo de las personas que lo estaban en ese momento, bajo la dirección e inspección de las citadas Comisiones. Por otra parte, las rentas de tales bienes pasarían inmediatamente a ingresarse en el Tesoro público, estando los servicios administrativos encargados de cumplir lo preceptuado en el Decreto, bajo la dependencia de la Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial del Ministerio de Hacienda.

Asimismo, otra Comisión compuesta de funcionarios públi--cos o de Corporaciones públicas, debía estudiar, con la urgencia posible, todas las cuestiones que suscitara la incautación por el Estado de esos bienes, y proponer las soluciones que, a su juicio, de--bían ser adoptadas en cuanto al régimen definitivo de la administración del patrimonio que fue de la Corona y el destino y forma de -- explotación de cada uno de los inmuebles que de él formaban parte.

Otro Decreto también de 20 de abril de 1931, confirmó el -- carácter oficial de la Liga Española contra el Cáncer, y como consequencia del cambio del régimen político estableció radicales modificaciones en la composición de los Patronatos directivos de diversos organismos, entre los que se encontraba la citada Liga. A partir -- de ese momento, dejaban de estar tales organismos bajo el Patronato Real y pasaban a ser tutelados por el Ministerio de la Goberna--ción, y se nombraba una Comisión administradora con carácter provisional.

El Decreto de 25 de abril de 1931 prohibió las enajenaciones de bienes del caudal privado del ex Rey y sus parientes hasta el cuarto grado, mientras no se terminasen los trámites de incautado.

ción de los adscritos al Real Patrimonio y su inventario.

La Orden de 30 de abril de 1931 dispuso que el personal -- retribuído con jornal y el de guardería afectos al servicio de los bienes de la Corona, continuasen prestando los servicios que en esa fecha realizaban y percibiesen los mismos haberes, hasta tanto se organizase definitivamente la utilización de aquellos bienes, se resolviese la aplicación que pudiesen tener los servicios de dicho personal y -- la permanencia de los servicios de que se tratara fuera voluntaria -- para los interesados. La causa de esta disposición, señalada en la exposición de motivos, fue la comunicación del despido a tales trabajadores, en el plazo de ocho días, por el ex Monarca en un oficio -- de fecha de 18 de abril.

El Decreto de 13 de mayo de 1931 ordenaba el secuestro de los bienes privados del ex Rey y de su familia (21), estableciendo -- que con el fin de preparar la decisión futura de las Cortes Constituyentes, se formase una Comisión que tendría amplias facultades de -- investigación y actuación, siendo presidida por el Presidente del Tribunal de Cuentas. La Orden de 3 de junio de 1931, desarrolló lo establecido en el Decreto de 13 de mayo del mismo año, señalando que la Comisión creada para dictaminar el futuro de los bienes del patrimonio de la Corona, centralizase todas las cuentas, datos e informes previos, relacionados con la gestión del caudal privado del ex Rey. Igualmente, que en el Banco de España se abriese una cuenta especial de depósito, a disposición del Ministro de Hacienda, como ejecutor, en nombre del Gobierno, de los acuerdos que adoptase la Asamblea Constituyente.

La Sentencia condenatoria contra el anterior Jefe del Estado por las Cortes Constituyentes, fue aprobada mediante la Ley de 26 -- de noviembre de 1931 (22). Estableció entre diversas penas, la in--cautación definitiva de todos sus bienes.

El 22 de marzo de 1932 se publicó la ley sobre administración del Patrimonio de la Corona. El artículo segundo hacía la clasificación de los bienes componentes del patrimonio de la Corona, los cuales en el futuro (conforme a los artículos 3º y 4º) pasarían a integrarse bajo la denominación de Patrimonio de la República, destinados a fines de carácter científico, artístico, sanitario, docente, social y de turismo, en relación con la especial naturaleza de cada uno de ellos, y sin perjuicio del rendimiento económico que pudiesen proporcionar. A lo largo del articulado de la Ley, se detallaba la utilización futura de los distintos inmuebles y palacios integrantes del extinto patrimonio de la Corona, y se señalaba la afectación de algunos de ellos para residencia del Presidente de la República. Finalmente, el artículo 17 de la Ley, creaba un organismo autónomo, denominado "Consejo de Régimen Autónomo", para la administración y gobierno del Patrimonio de la República, que asumiría la dirección y explotación de los bienes de dicho patrimonio, bajo la alta inspección del -- Ministerio de Hacienda. El artículo 18 establecía la composición del Consejo creado, en el seno del cual se formaría un Comité de Gerencia integrado por el Presidente, dos vocales nombrados por el Pleno del Consejo, el Interventor y el Secretario.

La Ley antes citada fue desarrollada por el Decreto de 22 - de junio de 1932, que aprobaba el Reglamento provisional para la explotación y gobierno de los bienes que constituían el Patrimonio de - la República y el régimen de su Consejo de Administración. A lo largo de su articulado se contenía: la obligación de realizar un minucioso inventario descriptivo y fotográfico de todos los bienes que componían el Patrimonio de la República; el régimen jurídico de funciona-- miento del Consejo de Administración de los bienes, que era configurado como organismo autónomo con plena personalidad jurídica bajo - la alta inspección del Ministro de Hacienda; las incompatibilidades de los Consejeros; las facultades asignadas, con carácter genérico, al - Consejo por la Ley; se regulaba la composición y facultades del Comini

té de Gerencia; las competencias del Presidente, Interventor y Secretario (este puesto debía recaer en un abogado del Estado de libre nombramiento por el Ministro de Hacienda); se regulaba el régimen económico, estableciéndose el sistema contable de partida doble (dividiéndose en central o general, y especial o particular, según los distintos casos fijados en el articulado), debiéndose al finalizar el año formar un balance general, que después de aprobado por el Consejo de Administración se debería remitir directamente al Tribunal de Cuentas de la República; y, por último, se fijaba la estructura interna de los servicios, diciendo que la organización burocrática del Patrimonio de la República se implantaría a base de constituir dos agrupaciones: la Administración Central y las Administraciones patrimoniales locales, dependiendo ambas de modo directo del Comité de Gerencia. La Administración Central se subdividía a su vez en dos Secciones: la administrativa y la de contabilidad y presupuestos.

Del Reglamento del Patrimonio de la República, merece destacarse como características: su extensión y minuciosidad, el rigor y tecnicismo en el régimen jurídico y económico establecido, la configuración gerencial y lucrativa de la administración de los bienes del Patrimonio de la República sin menoscabo del cumplimiento de la legalidad, y el rígido control económico-financiero interno (el régimen de la Intervención de Hacienda está detallado en los artículos 38 a 42) y externo (expresa sumisión al control posterior del Tribunal de Cuentas fijado en el artículo 51). Las anteriores características permiten afirmar que fue una normativa muy técnica y avanzada para ese período histórico, si se la compara con la regulación de otros sectores administrativos.

El Decreto de 1 de julio de 1932, suprimió la Comisión creada por Decreto de 22 de abril de 1931, para dirigir con carácter provisional los Patronatos que pertenecieron a la extinguida Casa

Real, pasando todas las funciones a partir de esa fecha, a ser ejercidas por el Ministro de la Gobernación y por el Director General de Administración del citado Ministerio.

El Decreto de 17 de febrero de 1934 determinó el régimen jurídico por el que se deberían regir en lo sucesivo las Fundaciones benéficas o benéfico-docentes cuyos Patronatos correspondiesen a la extinguida Casa Real, las cuales pasaban a ser administradas por -- los Ministerios de Trabajo y Previsión Social o de Instrucción Pública. Para cada una de dichas Fundaciones, se nombraba un Administrador funcionario del respectivo Ministerio. El Gobierno, asimismo, podía confiar la administración y régimen interior de cualquiera de -- las Fundaciones a un Patronato, que sería organizado por Decreto. Cuando la administración de las mencionadas Fundaciones estuviere -- encomendada por el fundador a personas o entidades no dependientes de la suprimida Casa Real, y a ésta correspondiera sólo la alta función de Patronato, el Gobierno ejercería las atribuciones propias del protectorado que le incumbiera sobre la beneficencia particular. Para los actos de Patronato estricto, tales como la previsión de cargos, -- nombramiento de beneficiarios, adjudicación de premios, dotes o pensiones, la resolución presidencial que procediera se extendería en Decreto refrendado por el Ministro a quien correspondiera, el cual previamente daría cuenta al Jefe del Estado.

El Decreto de 1 de octubre de 1934 creó el Cuerpo de funcionarios administradores del Patrimonio de la República. Este Decreto de creación, asimismo fijó su plantilla y régimen jurídico.

El Decreto de 13 de junio de 1935 adscribió administrativamente las distintas instituciones de beneficencia de la extinguida Casa Real, que (conforme al Decreto de 17 de febrero de 1934 antes mencionado) correspondían a los Ministerios de Trabajo, Sanidad y -- Previsión Social o de Instrucción Pública y Bellas Artes, según los --



casos. Cada Ministerio debería publicar como anexo al Decreto de clasificación el balance que reflejase la situación económica de las distintas Fundaciones. Por otra parte, correspondía al Presidente del Consejo de Ministros, tras la deliberación en el seno del citado órgano y oídos los Ministros competentes en cada caso, proponer la adopción de las medidas necesarias para la liquidación de las deudas existentes entre las Fundaciones en el momento de ser proclamada la República.

Finalmente, la Ley de 23 de mayo de 1936 estableció que el Director General de Propiedades del Ministerio de Hacienda, o la persona que éste delegase, pasaría a formar parte como vocal del Consejo de Administración. Por otra parte, el Consejo de Administración pasaba a ser competente para nombrar entre sus miembros al Presidente, así como para proveer las vacantes existentes en su seno.

## 2) El Gobierno.

### a) La figura del Presidente del Gobierno y su papel en el mismo.

El artículo 86 de la Constitución, dentro del Título VI de la misma específicamente dedicado al Gobierno, establecía cual era la composición del Gobierno: el Presidente del Gobierno y los Ministros. A su vez, el artículo 87 siguiente definía cual era el papel del Presidente del Gobierno en el seno del mismo: dirigir y representar la política general del Gobierno. En la redacción del articulado sobre el Gobierno, se recogía casi de manera literal la redacción de la Constitución alemana de Weimar (23).

El Presidente del Gobierno configurado a semejanza del Canciller alemán, se le realzaba como superior jerárquico respecto de los demás miembros del Gobierno, los cuales según el artículo 75 - de la Constitución eran nombrados y separados libremente por el --- Presidente de la República a propuesta suya. Al mismo tiempo, era el vehículo de comunicación entre el Presidente de la República y -- los Ministros.

Para PEREZ SERRANO (24) "el rasgo más interesante de - este artículo (se refiere al 87 que comenta) consiste en el desdoblamiento que introduce en las funciones del Gobierno, y en el relieve que atribuye al Presidente del Consejo, que en realidad viene a ser un Canciller a la alemana más bien que un leader político a la inglesa o a la francesa, aunque su tonalidad sea la de un candidato o jefe de partido".

Antonio ROYO VILLANOVA (25) comentaba así la figura del Presidente del Gobierno, concordando los artículos 75 y 87 de la -- Constitución: "es una novedad interesante en la Constitución de la -- República el precepto del artículo 75 en el cual se distingue perfectamente con cierto matiz de superioridad al Presidente del Gobierno, en relación con los demás ministros. En efecto, mientras que el artículo 54 de la Constitución de 1876, al detallar las facultades del - Rey, citaba con el número 9 la de nombrar y separar libremente -- los ministros, el artículo 75 de la Constitución de la República de-- cía que el Presidente nombraría y separaría libremente al Presidente del Gobierno y a propuesta de éste a los ministros, de suerte que - el Jefe del Estado no tenía plena libertad para nombrar a los ministros, sino sólo para nombrar al Presidente. El Presidente de la República no puede nombrar un ministros, si no es a propuesta del Jefe del Gobierno. En cambio el Rey con arreglo a la Constitución tenía la misma libertad para nombrar al Presidente que para nombrar a los ministros ....".

Evidentemente, en la figura del Presidente del Gobierno y - su papel real conductor y coordinador del Gobierno, debido a su preeminencia política y jurídica, había además una serie de aspectos no jurídicos a considerar, entre los cuales cabía mencionar, en primer lugar, cuál era su personalidad y prestigio, y, en segundo término, cuál era su posición y relaciones políticas en ese momento dado, máxime en una situación multipartidista como la de la Segunda República que hacía inevitable los gobiernos de coalición.

Junto a los aspectos personales y políticos de la figura presidencial, hay que decir también que el Presidente del Gobierno acumulaba la titularidad del Ministerio de la Presidencia (aspecto que - será objeto de detallado análisis en un próximo apartado), departamento ministerial que irá progresivamente aumentando a lo largo del período republicano sus competencias y dotaciones presupuestarias, siendo algunas de éstas de gran importancia en el conjunto de la Administración Pública estatal.

A lo largo de la vigencia de la Segunda República, fueron - titulares de la Presidencia de los diecinueve Gobiernos existentes -- hasta la Guerra Civil, las siguientes personas:

- 1) D. Niceto ALCALA-ZAMORA, durante el Gobierno Provisional - (desde el 14 de abril de 1931 hasta el 14 de octubre del --- mismo año).
- 2) D. Manuel AZAÑA (del 14 de octubre de 1931 hasta el 16 de diciembre del mismo año).
- 3) D. Manuel AZAÑA (del 16 de diciembre de 1931 al 12 de junio de 1933).

- 4) D. Manuel AZAÑA (del 12 de junio de 1933 al 12 de septiembre del mismo año).
- 5) D. Alejandro LERROUX GARCIA (del 12 de septiembre de 1933 al 8 de octubre del mismo año).
- 6) D. Diego MARTÍNEZ BARRIO (del 8 de octubre de 1933 al 16 - de diciembre del mismo año).
- 7) D. Alejandro LERROUX GARCIA (del 16 de diciembre de 1933 - al 3 de marzo de 1934).
- 8) D. Alejandro LERROUX GARCIA (del 3 de marzo de 1934 al 28 de abril del mismo año).
- 9) D. Ricardo SAMPER IBÁÑEZ (del 28 de abril de 1934 al 4 de - octubre del mismo año).
- 10) D. Alejandro LERROUX GARCIA (del 4 de octubre de 1934 al 3 de abril de 1935).
- 11) D. Alejandro LERROUX GARCIA (del 3 de abril de 1935 al 6 de mayo del mismo año).
- 12) D. Alejandro LERROUX GARCIA (del 6 de mayo de 1935 al 25 de septiembre del mismo año).
- 13) D. Joaquín CHAPAPRIETA TORREGROSA (del 25 de septiembre de 1935 al 29 de octubre del mismo año).
- 14) D. Joaquín CHAPAPRIETA TORREGROSA (del 29 de octubre al 14 de diciembre de 1935).
- 15) D. Manuel PORTELA VALLADARES (del 14 de diciembre de -- 1935 al 30 de diciembre del mismo año).

- 16) D. Manuel PORTELA VALLADARES (del 30 de diciembre de -- 1935 al 19 de febrero de 1936).
- 17) D. Manuel AZAÑA (del 19 de febrero de 1936 al 7 de abril del mismo año).
- 18) D. Manuel AZAÑA (del 7 de abril de 1936 al 13 de mayo del -- mismo año).
- 19) D. Santiago CASARES QUIROGA (del 13 de mayo de 1936 al 18 de julio del mismo año).

Es preciso resaltar tras la enumeración anterior, que -- los titulares de la Presidencia del Gobierno acumularon además en -- varias ocasiones otra cartera ministerial (en concreto esto sucedió -- en ocho de los diecinueve gobiernos). Las carteras ministeriales acu-- muladas fueron las de Guerra, Gobernación y Hacienda. Salvo el ca-- so de la de Hacienda, debida al interés y especialización en este área administrativa de D. Joaquín CHAPAPRIETA, la acumulación signifi-- cativa de las carteras de Gobernación y Guerra se debió a las situa-- ciones críticas acontecidas (reforma e insurrección militar, sucesos revolucionarios y problemas de orden público).

Por otra parte, las personas más veces y por mayor tiempo Presidentes del Gobierno fueron D. Manuel AZAÑA (cinco veces -- Presidente, con un total de casi treinta y dos meses) y D. Alejandro LERROUX (~~seis~~ veces Presidente, con un total de casi veinte meses). La causa de la escasa permanencia del resto de los Presidentes del Gobierno, se debió a la inestabilidad gubernamental de los gobiernos, ocasionada entre otras razones, por el sistema de partidos existentes y por la práctica parlamentaria (26).

No es objeto de este estudio hacer una semblanza detalla-- da de los diferentes Presidentes del Gobierno de la República hasta la Guerra Civil, pero sí hay que destacar de entre todos, por su impor--

tancia para la historia de la Segunda República la persona de D. Manuel AZAÑA, el cual fue también Presidente de la República (27).

b) Composición, clase y número de los miembros del Gobierno. Consideración especial de los ministros sin cartera.

El artículo 86 de la Constitución decía que el Presidente del Consejo y los Ministros constituían el Gobierno, El artículo 87 por su parte, señalaba que el Presidente del Consejo de Ministros dirigía y representaba la política general del Gobierno; y en su párrafo segundo, que a los Ministros correspondía la alta dirección y gestión de los servicios públicos asignados a los diferentes Departamentos ministeriales. Igualmente, el artículo 88 decía que el Presidente de la República, a propuesta del Presidente del Consejo, podría nombrar uno o más Ministros sin cartera.

De la anterior transcripción del articulado del texto constitucional, se deduce:

- 1º. Que el Gobierno, o lo que es lo mismo según se ha dicho el Consejo de Ministros, se componía del Presidente y los Ministros, no existiendo la figura de los Vicepresidentes.
- 2º. Que no se establecía número fijo en la composición del Gobierno, por tanto constitucionalmente existía libertad para nombrar el número de Ministros que se considerase oportuno.
- 3º. Que los Ministros tenían asignado un Departamento ministerial, es decir, que los Ministros normalmente desempeñaban una cartera. El nombramiento de un Ministro con cartera daba origen por tanto, a la existencia o desaparición del consiguiente Departamento.
- 4º. Que se podían nombrar facultativamente Ministros sin cartera.

La función de los Ministros sin cartera consistía en la colaboración en las tareas políticas del Presidente del Gobierno, y de - ningún modo en las administrativas, pues carecían de Departamento (28). La causa del nombramiento de Ministros sin cartera, a veces se debe a la necesidad de cumplir compromisos políticos en los gobiernos de coalición; no obstante, los nombramientos de Ministros - sin cartera en la Segunda República fueron escasos (concretamente tres) y de corta duración.

Desde la proclamación de la República hasta el comienzo de la Guerra Civil, el 18 de julio de 1936, se sucedieron un total de - diecinueve gobiernos, incluyendo el primer Gobierno Provisional. La composición numérica de los miembros de los diferentes Gobiernos fue variable, desde el número mínimo de nueve miembros en los dos gobiernos presididos por D. Joaquín CHAPAPRIETA y D. Manuel -- PORTELA VALLADARES respectivamente, hasta el máximo de quince miembros en el de 4 de octubre de 1934, presidido por D. Ale-- jandro LERROUX; siendo la media de todos ellos, de doce a trece - miembros.

El número total de Ministros nombrados hasta 1936, con -- distinta duración temporal en el cargo, fue ochenta y ocho. De éstos, tres lo fueron con carácter de Ministros sin cartera.

En el Gobierno del 4 de octubre de 1934 al 3 de abril de - 1935, presidido por D. Alejandro LERROUX, fueron nombrados Ministros sin cartera D. José MARTINEZ DE VELASCO, del Partido Agrario, y el independiente D. Leandro PITA ROMERO. La Ley de 11 de diciembre de 1934, estableció expresamente las dotaciones -- presupuestarias para estos dos Ministros sin cartera.

El tercer Ministro sin cartera, D. Pedro RAHOLA MOLINS de la Lliga Catalana, fue nombrado en el Gobierno presidido por --

D. Manuel PORTELA VALLADARES, del 14 de octubre de 1935 al 30 de diciembre de 1935.

Los gobiernos de la República se caracterizaron por su carácter no mayoritario sino de coalición, debido a la fragmentación y multiplicidad del sistema de partidos políticos existentes, lo cual produjo frecuentes crisis gubernamentales y una gran inestabilidad y provisionalidad en el desempeño de las carteras ministeriales.

Entre las escasas investigaciones realizadas sobre la composición y personalidad de los Ministros de los Gobiernos de la República, destaca por su importancia y globalidad la de Manuel RAMIREZ JIMENEZ (29), quien ha elaborado unos cuadros (que se transcriben en el Apéndice), en los que ha intentado aportar y clasificar los máximos datos conocidos hasta el momento.

Del análisis de los siete cuadros elaborados por Manuel RAMIREZ se deduce:

- El mayor número de Ministros de la Segunda República procedía del Partido Radical; así como una escasa presencia de Ministros socialistas (solamente tres), a pesar de la importancia del PSOE en las Cortes Constituyentes y en el primer bienio.
- Un elevado número de Ministros, concretamente veintiocho, que representaba un 32,5 % del total, pertenecía a la Masonería. Este hecho también ha sido corroborado, entre otros autores, por Gerald BRENAN (30), Juan Simeón VIDARTE (31) y José Antonio FERREER BENIMELI (32).
- Diversos Ministros eran miembros de grupos de presión políticos (principalmente de la Institución Libre de Enseñanza, Agrupación al Servicio de la República, Ateneo de Madrid, Amigos de la Unión



Soviética, etc), o bien de diversos grupos económicos (Banca, --- grandes empresas, grupos agrarios).

- En la relación entre el número de Ministros nombrados y el de Diputados a Cortes, destacan el Partido Radical, la C.E.D.A., Izquierda Republicana y los Republicanos independientes. La explicación - parece venir dada por el prestigio personal y los conocimientos -- técnicos de los miembros de esos partidos.
- La presencia mayoritaria por profesiones de juristas y de catedráticos (de Universidad o de Enseñanza Media). Este hecho es lógico si se tiene en cuenta el papel desempeñado por los intelectuales y profesionales en el rechazo de la Dictadura y en el advenimiento - posterior de la República, así como en la influencia desempeñada **por** estos grupos en el período Constituyente. Por contraposición - destaca la escasa presencia de militares.
- El porcentaje de la relación de Diputados y Ministros es mayor - en las regiones de Asturias, Castilla la Vieja, Extremadura, León, País Vasco y Canarias.
- El mayor número de Ministros, según su lugar de nacimiento, lo da Madrid, seguido de la región Asturiana, Valencia, Andalucía y Galicia.
- Durante el primer bienio se produjo una mayor duración en los -- Departamentos y por tanto una mayor estabilidad.

Un estudio realizado por Juan LINZ, que fue luego tenido en cuenta por Manuel RAMIREZ, clasificó tan sólo la procedencia profesional de los miembros de los Gobiernos de la República, comparán-dolos con los posteriores del franquismo (33).

Además de los dos conocidos estudios citados de carácter -- global, sobre los diferentes Ministros de los Gobiernos de la Segunda República, existen dos estudios monográficos y de carácter sectorial sobre la personalidad y actuación de los Ministros de Hacienda - (34) y de Trabajo (35).

c) Nombramiento, estatuto jurídico y cese de los miembros - del Gobierno.

El nombramiento de los Ministros integrantes de los dos Gobiernos provisionales de la etapa preconstitucional de la Segunda República, se hizo en función de la representación de los diferentes partidos republicanos previamente acordada en el Pacto de San Sebastián. Ahora bien, estos nombramientos obviamente tuvieron un carácter excepcional y transitorio, no existiendo en ese período ninguna norma - que regulase aún coyunturalmente el estatuto jurídico de los miembros del Gobierno, sin perjuicio de que se aprobase por el Decreto de 14 de abril de 1931 el Estatuto Jurídico del Gobierno. Este último guardaba silencio sobre el nombramiento y estatuto jurídico de los miembros del Gobierno, teniendo un contenido más bien de carácter programático.

Aprobada la Constitución, ésta en su artículo 75 señalaba que el Presidente de la República nombraba, a propuesta del Presidente del Gobierno, a los Ministros. Este artículo 75 parece que se refería a los Ministros con cartera, ya que por otra parte el artículo 88 del texto constitucional decía que el Presidente de la República, a -- propuesta del Presidente del Consejo, podía nombrar uno o más Ministros sin cartera. Vemos, pues, que la iniciativa y la propuesta del nombramiento de los miembros del Gobierno, correspondía constitucionalmente a su Presidente, quien era el que decidía la composición de su Gabinete, siendo no obligatoria la existencia de los Ministros sin - cartera. Esta iniciativa del Presidente del Gobierno, supuso una mo--

dificación importante respecto al régimen político anterior, en el que hubo un notable intervencionismo del Monarca. La facultad del Presidente de la República en teoría se limitaba al nombramiento de las personas propuestas por el Presidente del Consejo de Ministros. No obstante en la práctica, se produjeron en numerosas ocasiones presiones y sugerencias de D. Niceto ALCALA ZAMORA para el nombramiento de determinadas personas. Estas interferencias del Presidente de la República, además de producir tensiones con los Presidentes del Consejo de Ministros, fueron muy criticadas por las fuerzas políticas y la opinión pública de la época (36).

Por otra parte, hay que decir, que obviamente en la propuesta de los nombramientos de los miembros de su Gobierno, el Presidente debía tener en cuenta y extraer los nombres y oír las opiniones de su propio Partido y de los otros partidos políticos que le apoyasen parlamentariamente.

A pesar del precedente preconstitucional de la aprobación de un Estatuto Jurídico del Gobierno Provisional, durante el período constitucional no fue aprobada una norma específica sobre el Gobierno y sus miembros. El Estatuto Jurídico del Gobierno en general y de los miembros del mismo en particular, estaba en el texto constitucional.

Los principales derechos reconocidos a los miembros del Gobierno, eran:

- 1) Los miembros del Gobierno, ya fuesen titulares de cartera o no, tenían derecho, conforme al artículo 89 de la Constitución, a una dotación presupuestaria que debía ser fijada por las Cortes. Con anterioridad al mandato constitucional, el Decreto de 25 de abril de 1931, fijó en treinta mil pesetas el sueldo de los Ministros hasta que la Asamblea Constituyente decidiese sobre el particular, dejando sin efecto el aumento a cuarenta y cinco mil pesetas, aprobado por el Decreto de 3 de enero de 1930.

- 2) Derechos a los honores y tratamiento inherentes a su cargo.
- 3) Derecho a ser oídos en el Pleno del Congreso aunque no tuviesen la condición de Diputados, conforme al artículo 63 de la Constitución. Conforme al mismo artículo no podían excusar su asistencia a la Cámara cuando por ella fuesen requeridos.
- 4) Derecho a intervenir cuando lo considerasen oportuno en las Comisiones Parlamentarias de las que formasen parte. En -- cuanto a las Comisiones Parlamentarias de las que no eran -- miembros, podían acudir en cualquier momento que lo esti-- masen pertinente, teniendo derecho a voz pero no a voto.
- 5) Derecho a ocupar su lugar en el asiento especial destinado -- al Gobierno en el Salón de Sesione<sup>s</sup> del Congreso (el llama-- do "banco azul").
- 6) Derecho a la pensión correspondiente, una vez que cesaban -- en su puesto.

El Decreto del Gobierno provisional de 27 de abril de -- 1931, consideró ilegal el nombramiento de aquellos Ministros que -- hubiesen ejercido su cargo desde el 13 de septiembre de 1923 -- hasta el 14 de abril de 1931 (es decir la etapa de la Dictadura), y en consecuencia denegaba a tales personas el derecho de la ce-- santía. No obstante, declaraba subsistentes las declaraciones de -- cesantías legales de aquellas personas que hubiesen sido Ministros con anterioridad a la Dictadura. Esta medida ha sido recientemen te criticada desde una perspectiva histórica actual por parecer de --

dudosa legalidad (37). Resulta curioso que se declarasen nulas sólo las declaraciones de cesantía del período de la Dictadura, y por el contrario se declarasen subsistentes las de etapas anteriores (en especial las de la Restauración).

Como contrapartida a los derechos reconocidos, estaban establecidas una serie de obligaciones; siendo la principal el desempeño conforme al ordenamiento jurídico del cargo, dando lugar su incumplimiento a la exigencia de responsabilidades. Ahora bien, estas responsabilidades podían ser de diferentes clases, a saber: política, penal y civil.

En cuanto a la responsabilidad política individual o colectiva, venía establecida constitucionalmente por los artículos 64 y 75. El artículo 64 señalaba por qué y cómo podía ser cesado el Gobierno en pleno o cualquiera de sus miembros. El citado artículo decía --- textualmente:

"El Congreso podrá acordar un voto de censura contra el Gobierno o alguno de sus Ministros.

Todo voto de censura deberá ser propuesto, en forma motivada y por escrito, con las -- firmas de cincuenta Diputados en posesión -- de su cargo.

Esta proposición deberá ser comunicada a todos los Diputados y no podrá ser discutida -- ni votada hasta pasados cinco días de su presentación.

No se considerará obligado a dimitir el Gobierno ni el Ministro cuando el voto de censura no fuere aprobado por la mayoría absoluta de los Diputados que constituyan la Cámara.

Las mismas garantías se observarán respecto a cualquier otra proposición que indirectamente

mente implique un voto de censura."

Por su parte el artículo 75 de la Constitución, establecía:  
"al Presidente de la República correspondía separar necesariamente - de su cargo a los miembros del Gobierno que las Cortes les negasen la confianza" o lo que es lo mismo, se les censurase. Este acto del Presidente de la República era un acto obligado.

El artículo 119 del Reglamento del Congreso de los Diputa-- dos de 24 de noviembre de 1934, detallaba el procedimiento parlamen-- tario de censura del Gobierno o de cualquiera de sus miembros (38). En cuanto a la responsabilidad penal y civil venían establecidas en los artículos 84, 91 y 92 del texto constitucional (39).

Como se ve la exigencia de la responsabilidad criminal se - debía ejercer ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, siendo ésta una prerrogativa derivada del cargo ejercido por los miembros del Gobierno. La novedad era el órgano ante el que se presentaba -- ahora la acusación: el Tribunal de Garantías Constitucionales; mien-- tras que anteriormente se hacía ante el Senado (inexistente como segun-- da Cámara en el régimen republicano). El órgano acusador antes y -- ahora seguía siendo el mismo: el Congreso de los Diputados. El pro-- cedimiento parlamentario de acusación venía fijado por el artículo -- 120 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 29 de noviem-- bre de 1934 (40).

Por su parte, la Ley del Tribunal de Garantías Constitucio-- nales de 30 de junio de 1933, detallaba en su articulado el procedi-- miento para la exigencia de responsabilidad de los miembros del Go-- bierno. Así el artículo 22 señalaba que correspondía al Pleno del Tri-- bunal como facultad privativa e indelegable entender entre otras mate-- rias de la responsabilidad exigible al Presidente del Consejo y Minis-- tros.

La República, al igual que los regímenes políticos precedentes, estableció su propio sistema de incompatibilidades parlamentarias. Los principales antecedentes normativos en esta materia fueron las leyes de incompatibilidades de: 23 de abril de 1855, 5 de junio de 1864, 1 de enero de 1871, y 7 de marzo de 1880, reformada por la Ley de 30 de junio de 1887 (41).

El Decreto de 22 de abril de 1931 (42), aprobado durante el primer período preconstitucional, fue una norma de compatibilidades. Este Decreto, en su artículo único, decía:

"Se declara compatible el ejercicio del cargo de Concejal del Ayuntamiento de Madrid con los altos cargos de confianza del Gobierno provisional de la República, excepto el de Presidente de éste y el de Ministro de la Gobernación".

Aprobada la Constitución, su artículo 53 se refería a la incapacidad (hecho previo a la elección) para ser elegible Diputado. Por su parte, el artículo 54 se remitía a una ley que determinase concretamente los casos de incompatibilidades. Esta mención constitucional de las incompatibilidades parlamentarias, sin perjuicio de su desarrollo y concreción posterior en otra norma, no fué una novedad del texto constitucional de 1931, puesto que era una constante del constitucionalismo español, desde su primer texto de 1912.

La primera norma con rango de ley en desarrollo de la previsto en la Constitución, fue la de abril de 1933 sobre incompatibilidades, que tenía un total de diez artículos y una disposición transitoria (43).

El artículo 1º de la antes citada Ley, establecía en su párrafo segundo que el cargo de Diputado a Cortes era incompatible con - "todo cargo, gratuito o retribuido de la Administración del Estado, - sea o no de libre nombramiento del Gobierno y cualquiera que sea, - en su caso, la forma de la retribución. Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior los cargos de Ministros y de Subsecretario". Por otra parte, el artículo 3º de la misma Ley, decía: "que el cargo de Ministro y el de Subsecretario son incompatibles: Primero, -- con todos los cargos de elección popular, salvo el de Diputado a Cortes. Segundo. Con todos los que figuren en los escalafones de la Administración del Estado, de las Regiones Autónomas, de las Provincias y de los Municipios, en las condiciones que determinan para los Diputados a Cortes los números segundo y tercero del artículo 1 de esta Ley. Los que hayan sido Ministros y Subsecretarios no podrán - obtener hasta dos años después de su cese, ninguno de los cargos a que se refiere el número 4º del artículo 1 de esta Ley, salvo cuando fueren designados para los mismos en representación del Estado. Los ex Presidentes de la República y del Consejo de Ministros y --- ex Ministros de Justicia no podrán abogar ante los Tribunales hasta dos años después de su cese".

De la anterior transcripción del articulado de la Ley, se deduce: en primer lugar, la expresa compatibilidad de los cargos de - Ministro y Diputado como lógica consecuencia en un régimen parlamentario en el que los miembros del Gobierno tenían la confianza -- parlamentaria y estaban sometidos al control parlamentario; en segundo lugar, la prohibición para todos los ex miembros del Gobierno y ex Subsecretarios de ser nombrados para ciertos cargos, salvo para los de representación estatal, y empresas del sector público. Además de



lo anterior, se establecía la prohibición (de ámbito de aplicación restringido tan sólo al Presidente de la República, del Gobierno y Ministro de Justicia) de poder ejercer la abogacía durante los dos primeros años desde su cese.

Posteriormente, la Ley de 7 de diciembre de 1934 sobre incompatibilidades vino a reformar el contenido de la precedente, no expresamente derogada y por tanto vigente en lo no modificado por ésta. El artículo 1º, apartado A), de la misma, declaraba la compatibilidad del cargo de Diputado con el de Ministro, y en el apartado B) del mismo artículo se declaraba también, con idéntica redacción que la del artículo 3º de la Ley de 1933, la compatibilidad de los cargos de Ministro y de Diputado, así como las mismas incompatibilidades y prohibiciones.

La Ley de 3 de julio de 1936, de un sólo artículo, modificó el artículo 1º de la precedente de 1934, no afectando a la compatibilidad expresamente reconocida desde 1933 de los miembros del Gobierno y de Diputados.

Además del régimen de incompatibilidades y prohibiciones establecido legalmente, el artículo 84 de la Constitución establecía una prohibición de carácter general a los miembros del Gobierno: "mientras ejerzan sus funciones no podrán desempeñar profesión alguna, ni intervenir directa o indirectamente en la dirección o gestión de ninguna empresa, ni asociación privada". Esta prohibición parecía lógica, a fin de garantizar la independencia y abstención debida en el ejercicio del cargo ministerial.

Por último, como se ha indicado precedentemente, los ex Ministros de Justicia, al igual que los ex Presidentes de la República y del Gobierno, de acuerdo con el artículo 3º de la Ley de Incompatibilidades de 9 de abril de 1933, venían obligados, en el caso de -

ser abogados, a no poder actuar ante los tribunales hasta pasados dos años de su cese. Esta prohibición, que afectaba sólo al Ministro de Justicia y no al resto de los demás miembros del Gobierno, tenía su justificación en que del titular de la cartera de Justicia, que ostentaba simultáneamente la competencia de Notario Mayor de la República, dependía administrativamente la Administración de Justicia.

d) El procedimiento de actuación y las competencias y potestades del Gobierno.

Durante la primera etapa republicana, antes de la aprobación y entrada en vigor de la Constitución, rigió el Estatuto Jurídico del Gobierno Provisional, aprobado por Decreto el mismo día de la proclamación de la República: el 14 de abril de 1931. El citado Estatuto constaba de una Exposición de Motivos y de seis artículos. De la Exposición de Motivos merece destacarse:

- a) El contenido programático de las intenciones no sólo del nuevo Gobierno provisional, sino del naciente e ilusionado nuevo régimen político republicano;
- b) El origen representativo y legítimo del nuevo Gobierno, a pesar de su carácter transitorio;
- c) Su configuración como órgano supremo, de plenos poderes y acumulador de todas las funciones y competencias soberanas del Estado hasta la elección de las Cortes Constituyentes. Ahora bien, esta acumulación de poderes en ningún momento se hizo de forma arbitraria, ya que expresamente sometía su actuación al Derecho. Este hecho sustancial distinguirá el carácter democrático del nuevo Gobierno Provisional, frente a precedentes períodos autocráticos;

- d) La atribución a la futura Asamblea Constituyente que surgiese - de las elecciones, de la tarea de formular los derechos ciudadanos.

En el articulado del Decreto se establecía:

- a) El control a posteriori de la actuación colegiada e individual de los miembros del Gobierno.
- b) La revisión de la actuación administrativa de la Dictadura (44).
- c) La garantía y el respeto de la conciencia individual, mediante - la libertad de creencias y cultos.
- d) Que su actuación se orientaría hacia el respeto de los derechos ciudadanos no sólo individuales, sino también a los demás postulados por la dogmática jurídica de la época. Esto obedecía al -- interés por introducir en el futuro ordenamiento jurídico consti--tucional, el reconocimiento y la garantía no sólo de los derechos individuales, sino también los de carácter político y socio-econó--mico proclamados por la doctrina y el derecho comparado.
- e) Se declaraba que la propiedad privada estaba garantizada por la ley, pudiendo tan sólo ser expropiada por causa de utilidad pú--blica y previa la correspondiente indemnización. No obstante, se señalaba el atraso del campo español y la necesidad de que el - Derecho agrario respondiese a la función social de la tierra. Había, pues, dos principios básicos no incompatibles entre sí: el - reconocimiento de la propiedad privada, con la posibilidad de su expropiación (nunca confiscación, ni usurpación) legal por causa justa; y la supeditación de ese reconocimiento a una función social. Este precepto constituyó el primer fundamento legal de la poste--

rior reforma agraria iniciada por la República, siendo su contenido nada radical o revolucionario.

- f) La intención de defender el nuevo régimen frente a sus adversarios, pudiendo en su caso suspenderse los derechos reconocidos, dando cuenta detallada posteriormente a las Cortes Constituyentes.

Para concluir la mención de esta primera etapa, habría que destacar como síntesis, en primer término, la voluntad del Gobierno Provisional de actuar legal y democráticamente y, en segundo lugar, como consecuencia de su carácter coyuntural el sometimiento expreso de su actuación al control posterior de las futuras Cortes Constituyentes.

La entrada en vigor de la Constitución supuso lógicamente la conclusión de la primera etapa provisional, y la actuación constitucional del Gobierno. El texto constitucional a lo largo de su articulado, y no sólo en el Título VI (artículos 86 a 93) dedicado expresamente al Gobierno, establecía un conjunto de competencias atribuidas a éste a las que se añadían otras tantas contenidas en posteriores normas de diverso rango, aprobadas en desarrollo de la Constitución.

En cuanto a la atribución de competencias al Gobierno como órgano colegiado así como a sus miembros individualmente considerados (es decir, los Ministros) se hacía con una fórmula de carácter abierto y no en forma de lista cerrada, al ser configurados como --órganos de competencia general y no específica.

Respecto a la actuación gubernamental, la Constitución guardaba silencio, no imitando en este aspecto lo establecido por el artículo 55 de la Constitución de Weimar que preveía expresamente la --aprobación de un reglamento de actuación gubernamental. Si bien hu--

bo este silencio, del que obviamente no se derivaba la prohibición, no se aprobó ningún Estatuto Jurídico del Gobierno en desarrollo de la Constitución que señalase expresamente las competencias y procedimientos de actuación gubernamental. Parece lógico que tuviesen -- aplicación supletoria las normas reguladoras de los órganos colegiados, así como los usos administrativos no derogados expresamente - a causa del cambio de régimen político.

El texto constitucional utilizaba a lo largo de su articulado indistintamente la expresión Gobierno (así, en los artículos 15, 20, 27, 42, 60, 61, 64, 65, 75, 79, 86, 87, 91, 93, 102, 107, 112, - 113, 114, 117 y 125) y Consejo de Ministros (así, en los artículos 27, 61, 87, 88, 90, 91, 92 y 121), siendo ambas veces sinónimas; teniendo no obstante la primera un matiz más político y la segunda más administrativo.

Un hecho de gran importancia fue la transformación de la -- concepción y contenido de las competencias atribuidas por la Constitución republicana al Consejo de Ministros (45). Este Consejo pasaba a ser configurado como un órgano colegiado con competencias decisorias y resolutorias, frente a la precedente situación en que era un mero órgano colegiado colaborador de los monarcas absolutos y - constitucionales, y con competencias tan sólo de carácter consultivo y asesor (46). La causa de esta configuración del Consejo de Ministros tiene su fundamento en la existencia de un régimen político de predominio parlamentario durante la Segunda República (47).

El artículo 90 de la Constitución, señalaba las competencias consideradas principales del Consejo de Ministros, al decir: "corresponde al Consejo de Ministros, principalmente, elaborar los proyec-

tos de ley que haya de someter al Parlamento; dictar decretos; ejercer la potestad reglamentaria y deliberar sobre todo los asuntos de interés público". Sin perjuicio de esta mención constitucional de carácter general de las competencias básicas, con una enumeración no cerrada, tenía entre otras las siguientes competencias atribuídas en la normativa entonces vigente, que podrían agruparse para su consideración del siguiente modo:

- a) En relación con el Jefe del Estado. Presentarle para su autorización mediante firma, refrendados por el Ministro correspondiente, los Decretos acordados según el artículo 76, párrafo c) de la Constitución; proponerle para su expedición (48) los Decretos, Reglamentos e instrucciones necesarias para la ejecución de las leyes conforme a lo establecido en el artículo 79 de la Constitución; proponerle por acuerdo unánime y con la aprobación de los dos tercios de la Diputación Permanente de las Cortes, cuando no estuviese reunido el Congreso, el legislar sobre las materias reservadas, en las condiciones establecidas y de acuerdo con el procedimiento constitucionalmente previsto en el artículo 80 de la Constitución; la proposición de indulto en los delitos de extrema gravedad, previo informe del Tribunal Supremo, conforme al artículo 102 del texto constitucional.
  
- b) En relación con las Cortes. El ejercicio de la iniciativa legislativa prevista en el artículo 60 de la Constitución, denominándose tal iniciativa proyectos de ley en el caso de corresponder al Gobierno, y debiendo presentarse de acuerdo con el procedimiento establecido en la Sección Séptima (artículos 64 a 68) del Reglamento del Congreso de los Diputados de 29 de noviembre de 1934; la obligación, conforme al artículo 65, párrafo segundo del texto constitucional, de presentar los proyectos de ley necesarios para la ejecución de sus preceptos, cuando fuese ratificado por el Congreso un Convenio internacional que afectase a la

ordenación jurídica del Estado; ser informado de la constitución de la Diputación Permanente de las Cortes, según lo establecido en el artículo 29 del Reglamento del Congreso de los Diputados, así como convocarla cuando lo considerase oportuno, mediante solicitud a su Presidente, conforme el artículo 30 del citado Reglamento; proponer al Presidente del Congreso la supresión de la sesión pública durante el tiempo destinado al Orden del Día, con el fin de facilitar el trabajo de las Comisiones (artículo 58 del Reglamento del Congreso); tener derecho a un asiento especial en el Salón de Sesiones (el denominado tradicionalmente "banco azul"), según el artículo 115 del Reglamento del Congreso; - dar cuenta de las suspensiones de los derechos reconocidos en la Constitución; responder a los ruegos, preguntas e interpelaciones formuladas, etc.

- c) En materia de reforma constitucional. Proponer la reforma de la Constitución, conforme al derecho de propuesta reconocido en el artículo 125 del texto constitucional y de acuerdo con el procedimiento establecido constitucionalmente.
- d) En materia económico-financiera. Presentación del proyecto de - presupuesto, sin perjuicio de que la aprobación del mismo correspondiese a las Cortes, conforme al artículo 107 de la Constitu--ción. El Gobierno estaba obligado a hacer tal presentación durante la primera quincena del mes de octubre de cada año. La elaboración del proyecto de presupuesto, en base a los anteproyectos presentados por los Departamentos ministeriales, era una deci--sión gubernamental de gran importancia, pues la asignación mayor o menor de medios económicos a un Ministerio condicionaba su actuación administrativa (49); el procedimiento parlamentario de aprobación presupuestaria estaba contemplado en los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de los Diputados; el Gobierno venía obligado a cumplir lo acordado en el Presupuesto, salvo

el supuesto de guerra, en el que el artículo 113 de la Constitución le autorizaba a disponer aumento en el gasto; la disposición de propiedades estatales, así como la solicitud y recepción de crédito, previa autorización por ley, de acuerdo con lo establecido en el artículo 117 de la Constitución; la obligación de rendición anual de cuentas ante el Tribunal de Cuentas, conforme a lo establecido en el artículo 107 de la Constitución (50). El artículo 7º de la Ley de 29 de junio de 1934 sobre organización régimen del Tribunal de Cuentas de la República, establecía que éste estaba a su vez obligado a "librar y pasar al Gobierno certificación del resultado que ofreciese el exámen y comprobación de las cuentas generales del Estado"; la adopción de decisiones de política económica, de acuerdo con lo establecido en la entonces vigente Ley de Administración y Contabilidad de Hacienda Pública, de 1 de julio de 1911 y demás normas. De entre éstas últimas, destacaría el artículo 10 de la Ley de Ordenación Bancaria de 27 de noviembre de 1931, que establecía que mediante acuerdo del Gobierno ordenado al Banco de España, podría procederse a la elevación del tipo de descuento de los efectos concedidos y del interés de las demás operaciones; la disposición de las propiedades del Estado y la toma de caudales a préstamo sobre el crédito de la Nación, previa autorización por ley, según lo establecido por el artículo 117 de la Constitución (51).

- e) En relación con las regiones autónomas. La asunción de la dirección de los servicios de orden público transferidos a Cataluña, - en los supuestos previstos por el artículo 9º del Estatuto de Cataluña de 1932; la aprobación, a propuesta de la Generalidad, - de un régimen de autonomía para la Universidad de Barcelona, según el artículo 7º del Estatuto; proponer a las Cortes la modificación del Estatuto de Cataluña (artículo 18 del Estatuto); aprobar las normas conforme a las que habría de ajustarse el inventario de bienes y derechos, así como de la adaptación de los --



servicios que habrían de ser traspasados a la Generalidad, encargando tal misión a la Comisión Mixta Gobierno-Generalidad, la mitad de cuyos miembros eran designados por el Gobierno de la Nación (Disposición Transitoria Primera del Estatuto); entablar la cuestión de competencia contra las disposiciones legislativas de las regiones autónomas ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, conforme al artículo 55 de su Ley Orgánica; solicitar informe del Tribunal de Garantías Constitucionales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19 de la Constitución y reconocido en el artículo 27 de la Ley Orgánica del citado Tribunal, sobre la necesidad de fijar mediante ley las bases a las que se debían ajustar las disposiciones legislativas de las regiones autónomas para determinadas materias, y cuando así lo exigiese la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República, etc.

- f) En materia de reconocimiento y garantía de los derechos individuales y políticos de los españoles. El Gobierno estaba obligado a garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos constitucionalmente. Ahora bien, el artículo 42 de la Constitución le autorizaba a la suspensión total o parcial, en todo o en parte del territorio nacional, de determinados derechos, durante el plazo máximo de 30 días. La suspensión gubernamental debía hacerse mediante Decreto, cuando así lo exigiese la seguridad del Estado en casos de notoria e inminente gravedad, dando cuenta a las Cortes (si éstas estuviesen reunidas resolverían sobre la suspensión gubernamental; si estuviesen cerradas deberían ser convocadas por el Gobierno en el plazo de ocho días). Las Cortes no podían ser disueltas cuando subsistía la suspensión de garantías. Por otra parte, además de lo previsto en el texto constitucional, el Gobierno fue dotado de especiales competencias en materia de orden público antes de la vigencia del texto constitucional (por la ley de Defensa de la República, de 21 de octubre de 1931) y des

pués (así la Ley de Orden Público, de 30 de julio de 1933), etc.

Además de lo anterior, hay que señalar que una serie de leyes especiales (así la Ley de Asociaciones Obreras y Patronales, de 14 de abril de 1932; la Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas, de 3 de junio de 1933, etc.), otorgaban al Gobierno una serie de competencias administrativas limitadoras y controladoras del ejercicio de ciertos derechos reconocidos constitucionalmente, en base a razones de orden público.

- g) En materia electoral. Convocar las elecciones para elección del Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley Reguladora de tal elección; la elaboración y rectificación -- del censo electoral, siendo encargada de su ejecución material -- la Dirección General del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística; la convocatoria de elecciones generales a Diputados en Cortes y locales, así como garantizar "la pureza e independencia de sufragio" y "los derechos de cada elector y candidato", -- de acuerdo con la normativa electoral vigente (Ley Electoral de 8 de agosto de 1907, en su parte no derogada; Decreto de 8 de -- mayo de 1931, declarado con fuerza legal por la Ley de 15 de -- septiembre de 1931; y la Ley de 27 de julio de 1933).
- h) Y, por último, pero no por ello menos importante, en relación a la Administración Pública. El ejercicio de la potestad reglamentaria, reconocida en el artículo 20 de la Constitución, que decía -- así: "El Gobierno de la República podrá dictar Reglamentos para la ejecución de sus leyes, aún en los casos en que esta ejecución corresponda a las autoridades regionales", así como en el artículo 90 de la misma; deliberación y aprobación en su caso de los -- planes y directrices de actuación administrativa. Esta competen-- cia no expresamente formalizada, resulta obvia; el nombramiento y separación de los altos cargos de los Departamentos ministeriales (sin perjuicio de que el Decreto de nombramiento y cese de--

biese estar firmado por el Jefe del Estado), a propuesta de sus titulares, así: Subsecretarios, Directores Generales y Embajadores; nombramiento y separación de los Delegados del Gobierno, de los Delegados Especiales por razones de orden público, del Gobernador y tres Consejeros del Banco de España y demás ---- otros cargos cuando así fuese establecido.; resolución de los recursos administrativos ante el mismo interpuestos, así entre --- otros supuestos, la Ley de Orden Público, de 28 de julio de 1933 en su artículo 18 establecía un recurso contra las multas impuestas por el Ministro de la Gobernación, y en el artículo 31 de la misma, otro contra la suspensión de funcionarios acordada por el Gobierno en estado de prevención; nombramiento y cese de los miembros de los órganos colegiados consultivos, y de los órganos de gobierno de los organismos autónomos, en los casos previstos normativamente; la aprobación de las obras y de los gastos, que por su cuantía elevada no correspondiese a los titulares de los Departamentos ministeriales.

Vemos, pues, tras la enumeración anterior, no completa, ----- dado el carácter abierto y genérico de la atribución de competencias al Gobierno, que éste además de ser "la cabeza" y "guía" de la Administración Estatal, era un órgano colegiado de naturaleza y competencias no sólo de carácter político, sino también administrativo (52). Ahora bien, el auténtico nexo o unión entre Gobierno y Administración, o lo que es lo mismo, entre Política y Administración, se daba a través de la figura de los Ministros con cartera o titulares de un Departamento ministerial.

Pues bien, los Ministros con cartera además de tener la -- condición de miembros del Gobierno y como tales tener las competencias, derechos y deberes que les estaban atribuídos, simultáneamente eran titulares y responsables de un área o sector de la actividad administrativa concreta y circunscrita a un Departamento ministerial.

A estos se refería expresamente el artículo 87 de la Constitución, al decir: "A los Ministros corresponde la alta dirección y gestión de los servicios públicos asignados a los diferentes Departamentos ministeriales".

El hecho de que los Ministros con cartera tuviesen atribuída constitucionalmente una doble cualidad política, en cuanto miembros del Gobierno, y otra administrativa, en cuanto responsables de su Departamento ministerial, no implicaba que ambas facetas o aspectos estuviesen total y radicalmente diferenciados y separados, -- pues convergían en la misma persona. Este hecho acumulativo de -- funciones y titularidades de carácter político y administrativo revela ba que no existía una separación tajante y absoluta entre Política y Administración, o más concretamente entre Gobierno y Administra-- ción (53).

El Decreto de 8 de agosto de 1935 creó un Comité Nacional para la defensa pasiva de la población civil contra los peligros de los ataques aéreos. Este estaba compuesto por su Presidente, que era el Presidente del Gobierno y por cinco miembros del Gobierno, titulares de las siguientes carteras: Gobernación, Instrucción Pública y Bellas Artes, Guerra, Marina y Obras Públicas. Este órgano cole giado, puede considerarse en cierta forma como un antecedente de las Comisiones Delegadas del Gobierno, posteriormente creadas y re guladas durante el régimen político franquista.

Por último, y en cuanto al Secretariado del Gobierno, tanto el texto constitucional como el resto de la normativa, hubo un vacío legal (54). Por otra parte, como ya se ha indicado, no fue aprobado, ni estuvo tampoco prevista la aprobación de un reglamento de actuación gubernamental como en la Constitución de Weimar, en el que -- lógicamente se hubiese contemplado la existencia y competencias de este órgano (55). Cabe presumir que la Secretaría del Consejo sería desempeñada por cualquier miembro del Gobierno que con tal fin --

fuese designado por su Presidente. Con independencia de tal misión, las actas y demás documentación referente al Gobierno, se encontraban materialmente depositadas y archivadas en el Ministerio de la Presidencia.

e) Los órganos consultivos del Gobierno

a') Breve Preámbulo

Durante el proceso de discusión y elaboración del texto constitucional, surgió una de las más vivas e interesantes polémicas acerca de cuál debería ser la configuración republicana de los órganos consultivos (56), centrándose la discusión fundamentalmente en la conveniencia y eficacia de los Consejos Técnicos. La creación de los mismos, estaba prevista en el Título VII (artículos 92 a 94) del Proyecto Constitucional (57), siguiendo ciertas tendencias del Derecho Comparado, en especial de la Constitución de Weimar (58), y del pensamiento europeo de entreguerras.

La discusión parlamentaria del citado título del proyecto constitucional fue larga e intensa, constando de las siguientes etapas básicas: 1<sup>a</sup>) la discusión y redacción del articulado del proyecto constitucional; 2<sup>a</sup>) la discusión sobre la totalidad del articulado; 3<sup>a</sup>) la propuesta de creación de un Consejo de carácter corporativo, con representación regional y de las distintas fuerzas socioeconómicas, que reemplazase la ausencia del Senado y asesorase al Presidente de la República. Esta iniciativa fue rechazada mayoritariamente por el grupo parlamentario socialista; 4<sup>a</sup>) la presentación de la enmienda de D. Fernando DE LOS RIOS. Esta enmienda era muy completa, se detallaba con más minuciosidad las competencias de los Consejos técnicos y se potenciaba el papel del Consejo de Estado; 5<sup>a</sup>) la presentación de diferentes votos particulares y de --

enmiendas al título, y finalmente el acuerdo de supresión definitiva del articulado del Título VII; 6<sup>a</sup>) la redacción alternativa del artículo 93 del texto constitucional en el que se mantenía la institución -- del Consejo de Estado y se posibilitaba la creación de unos órganos asesores y de ordenación económica en sustitución de los desaparecidos Consejos técnicos (59).

El artículo 93 del texto constitucional finalmente aprobado decía así: "una ley especial regulará la creación y el funcionamiento de los órganos asesores y de ordenación económica de la Administración, del Gobierno y de las Cortes.

Entre estos organismos figurará un Cuerpo Consultivo -- supremo de la República en asuntos de Gobierno y Administración, -- cuya composición, atribuciones y funcionamiento serán regulados por dicha ley".

De la anterior transcripción de este artículo se deduce en primer lugar que la Constitución configuraba un supremo organismo consultivo que sin nombrarlo expresamente se refería al Consejo de Estado; en segundo término diferenciándose de aquel, se permitía como consecuencia de la enmienda de D. Fernando DE LOS RIOS --- (60), un cierto renacimiento de los Consejos técnicos si bien con --- una denominación genérica ("órganos asesores y de ordenación económica"), con una amplitud y competencias ostensiblemente más limitadas; y en tercer lugar, se preveía la aprobación de una ley especial, la cual no fue aprobada. Del proceso de discusión sobre los -- Consejos técnicos merece destacarse: En primer lugar, la modernidad en el planteamiento de las disfunciones del parlamentarismo y la necesidad del apoyo (sin que ello supusiese su sustitución como se pretendía por los movimientos totalitarios de la época) de estos -- órganos técnicos no sólo al Parlamento sino también al Gobierno (61).

Estos, a su vez, se diferenciaban expresamente del Consejo de Estado. En segundo término, el apasionamiento en la controversia, debido a varias causas, entre ellas, la existencia en el seno de cada -- una de las diversas fuerzas políticas de tecnóforos y tecnófilos; y a que la polémica se planteaba unida y mezclada con otras cuestiones conexas de gran contenido ideológico, entre las que estaban: unicameralismo versus bicameralismo (62), la democracia industrial, el neocorporativismo, la representación y participación del pluralismo so-- cial como medio perfeccionador de las insuficiencias del inorganicis-- mo de la representación política, el desarrollo económico, el papel del Estado en la vida económica, etc. (63).

#### b') El Consejo de Estado

El artículo 93 de la Constitución en su párrafo segundo se refería al Consejo de Estado, aunque no lo nombraba expresamente. La causa de tal eufemismo se debió a las reticencias que esta - institución ofrecía a muchos de los parlamentarios constituyentes por parecerles irreconciliable con el nuevo régimen democrático o bien recordarles el carácter aristocrático de su composición precedente - (64). En contra de la opinión mayoritaria de sus correligionarios, un ardiente defensor de la utilidad del Consejo de Estado fue D. Fernando DE LOS RIOS (65).

Sin perjuicio de todo lo anterior, el Consejo de Estado no llegó a tener durante la República ninguna ley que lo configurase y lo adaptase a las nuevas circunstancias en desarrollo del mandato constitucional (66), siendo aprobadas no obstante antes y después de la vigencia de la Constitución un conjunto de normas referentes al - mismo, la mayoría de ellas de contenido derogatorio. Por otra parte, su Reglamento de 10 de enero de 1906 permaneció vigente, aunque sufriendo diversas modificaciones y derogaciones parciales.

La supresión del Pleno y la reorganización de la Comisión Permanente fue llevada a cabo por el Decreto de 22 de abril de 1931, posteriormente con fuerza legal por la Ley de 18 de agosto de 1931. La desaparición del Pleno se justificaba en la exposición de motivos entre otras razones: por ser una rêmora del anterior régimen, por su amplia composición y por la lentitud e ineficacia de su funcionamiento. A su vez la supervivencia de la Comisión Permanente se justificaba básicamente por su composición reducida (seis Consejeros) y por la rapidez de su funcionamiento. Asimismo el citado Decreto procedió a la reorganización de las Secciones del Consejo de Estado, al frente de las cuales habría un Consejero de Estado, de la forma siguiente: Presidencia y Gobernación, de Estado y Justicia, de Guerra y de Marina, de Hacienda y de Economía, de Instrucción Pública y Trabajo, y de Fomento y Comunicaciones. Por último hay que señalar que el Decreto convertía al Cuerpo de Oficiales Letrados en el instrumento técnico básico de la Comisión Permanente.

El Decreto-ley de 18 de mayo de 1931 dentro de la actuación gubernamental de revisión de la obra legislativa de la Dictadura, derogó, entre otros, el Decreto-ley de 20 de enero de 1931, sobre organización del Consejo de Estado.

En desarrollo del Decreto de abril de 1931 y para resolver provisionalmente las cuestiones que pudiesen suscitarse sobre régimen interior, fue aprobada la Orden de 27 de abril de 1931. En la misma, entre otras medidas, se establecía: la supresión en el Reglamento de 21 de junio de 1929 de cuantas alusiones se hacían a la existencia, organización y modo de funcionar del Consejo en Pleno o en Secciones del Pleno, debiéndose entender sustituido aquel organismo por la Comisión Permanente del Consejo de Estado; la sustitución del juramento de fidelidad exigido por el Reglamento de 21 de junio de 1929 por la promesa de un buen y fiel cumplimiento de los cargos; la previsión de que en los casos de vacante, ausencia de --



cualquier clase o enfermedad del Presidente, éste sería sustituido - en todas sus atribuciones por los Consejeros permanentes, conforme al orden preestablecido para las secciones; la posesión del Presidente y Consejeros la debía dar el Presidente del Gobierno Provisional o bien el ministro en el que éste delegase, sin necesidad del previo dictamen de aptitud de la Comisión Permanente; y, por último, el - Presidente del Consejo, oído el Secretario General, podía resolver cuantas cuestiones de régimen interior se pudiesen presentar.

La Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales, en su artículo 4º estableció que uno de sus dos vocales natos era el Presidente del Consejo de Estado.

El nombramiento y cese del Presidente del Consejo de Estado, fueron incluidos por el Decreto de 2 de noviembre de 1935 entre los supuestos en que era necesaria la aprobación y firma del Presidente de la República.

Finalmente, además de las normas citadas, fueron aprobadas otras referentes al personal del Consejo de Estado. Así el Decreto de 2 de febrero de 1934 fijó en sus cuatro artículos los derechos correspondientes a los funcionarios del Cuerpo de Oficiales Letrados del Consejo de Estado que se encontrasen en las diversas si--tuaciones administrativas de excedencia; y, el Decreto de 25 de mayo de 1935 modificó los artículos 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43 y 46 del - Reglamento, aún vigente, del Consejo de Estado de 10 de enero de - 1906, referentes sucesivamente al procedimiento de convocatoria de - las oposiciones al Cuerpo de Oficiales Letrados del Consejo de Esta-do, al contenido del programa y de los cuatro ejercicios de la opo--sición, y a la composición del tribunal examinador.

c') El Consejo de Trabajo

Este órgano, de creación primoriverista (67), subsistió a lo largo de la Segunda República, si bien sufriendo una profunda transformación como consecuencia del rechazo republicano de la concepción corporativista de este órgano por parte de la Dictadura. Así nada más proclamado el nuevo régimen político republicano la Orden de 18 de abril de 1931 estableció que, en tanto se verificasen las -- elecciones para la constitución del Pleno del Consejo de Trabajo y de su Comisión Permanente, las vacantes que existiesen o se pudiesen -- producir en las representaciones patronal y obrera de la citada Comisión Permanente se proveyesen por designación de la representación respectiva.

La primera reorganización de este órgano fue llevada a cabo por el Decreto de 3 de noviembre de 1931, referente al Ministerio de Trabajo y Previsión Social. En ella se le configuraba por -- una parte como el órgano consultivo superior del Gobierno en mate--ria de legislación social, sin otras reservas que la preeminencia del Consejo de Estado en los asuntos en que hubiese de ser oído aquel; y por otra parte, como el organismo encargado del estudio, proposición y difusión de las disposiciones legales referentes a "los problemas económico-sociales en su más alto sentido". Su composición interna básica eran el Pleno, la Comisión Permanente y las Subcomi--siones. El Pleno se componía de una amplia representación de diversos sectores socioeconómicos y de una mínima (aunque significativa) representación del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; haciéndose la previsión de la aprobación futura de un reglamento especial, en el que se debería incluir las normas y el procedimiento electoral de los vocales, cuyo mandato se fijaba para un período de cuatro -- años. El Presidente del Consejo, que lo era a su vez de la Comisión Permanente, asumía permanentemente la representación y dirección --

corporativa y económica del Consejo, y entre sus varias competencias atribuídas (convocatoria de las sesiones, distribución, ordenación e inspección de los trabajos de las dependencias técnico-administrativas del Consejo, régimen periódico de los funcionarios, etc.), estaba la de "solicitar del Gobierno la cooperación de las diferentes dependencias de la Administración Pública, siempre que fuese necesario para el desempeño de las funciones encomendadas al Consejo o a la Comisión Permanente o Subcomisiones". Como organismos administrativos del Consejo relacionados todos ellos directamente con el Presidente y con la Comisión Permanente, estaban la Secretaría General, la Asesoría General y el Consultorio Jurídico. Por último se establecían con carácter de órganos desconcentrados, las Delegaciones Provinciales y Locales del Consejo de Trabajo.

Hay que resaltar la configuración y competencias dadas en el artículo 44 del Decreto reorganizador del Consejo de Trabajo, al Consultorio Jurídico. Este era el encargado no sólo del estudio comparado de la legislación y jurisprudencia nacional y extranjera en materia social; sino también un órgano obligado a responder gratuitamente las consultas, orales o escritas, que se le hiciesen aislada o colectivamente por los patronos y obreros, acerca del modo del cumplimiento de las disposiciones sociales vigentes.

El Reglamento del Consejo de Trabajo fue aprobado por Decreto de 11 de enero de 1932, estableciéndose en el mismo de forma detallada (constaba de un total de setenta y siete artículos y cuatro disposiciones transitorias) sus competencias, organización interna y procedimiento de actuación.

Posteriormente, el Consejo de Trabajo fue objeto de varias regulaciones, si bien de carácter parcial, no modificando substancialmente su configuración republicana inicial. Así, la del Decreto

de 3 de febrero de 1934, consistente en aumentar hasta tres el número de Vicepresidentes y en tres más los vocales de libre designación ministerial hasta alcanzar la cifra de seis; la del Decreto de 27 de junio de 1934; y la del Decreto de 30 de octubre de 1935.

En síntesis, para concluir, se podría decir que el Consejo de Trabajo era un órgano consultivo a la vez del Gobierno, del departamento ministerial competente en las cuestiones sociales, y de los patronos y obreros. Todo ello sin perjuicio de su papel como órgano deliberante y representativo al tener un amplio número de vocales electivos en representación de los diferentes intereses y sectores socioeconómicos.

d') El Consejo Asesor de Economía y el Consejo Ordenador de la Economía Nacional.

Ambos Consejos fueron creados por la Segunda República, como órganos consultivos en materia económica de acuerdo con la previsión constitucional del artículo 93. Ahora bien, si ambos tenían competencias asesoras en materia económica del Gobierno y de la Administración, se diferenciaban claramente en su duración temporal y en la tarea a desarrollar; ya que mientras el Consejo Asesor de Economía era creado con un carácter permanente y con una multiplicidad de competencias, por el contrario el Consejo Ordenador de la Economía Nacional nacía con una vigencia limitada y para el cumplimiento de una determinada competencia.

El Consejo Asesor de la Economía fue creado por el Decreto de 14 de julio de 1931, en sustitución del Consejo de Economía Nacional de la Dictadura (68), como alto órgano consultivo e informativo en materia económica del Gobierno y del Ministerio de Economía Nacional (69) (al cual estaba adscrito), siendo al mismo -

tiempo órgano representativo y deliberante de los diversos intereses nacionales en dicha materia. Además de los citados representantes, se integraban en el Consejo representantes de otros órganos ----- adscritos al Ministerio de Economía Nacional (a saber: Comisaría Algodonera del Estado, Comité de Defensa de la Producción, Comisión Mixta del Aceite, Comité Industrial del Algodón, Comité Oficial del Cáñamo, Comité de la Industria Papelera, Consejo Agronómico, etc.) los cuales a su vez tenían su propia competencia y organización administrativa diferenciada.

El Consejo estaba integrado a nivel central por el Pleno y por Secciones Especializadas, correspondiéndole la Presidencia al Subsecretario del Ministerio de Economía, por delegación del Ministro. Además contaba con tres Vicepresidentes natos, un Secretario General y dos Vicesecretarios. Por último, a nivel periférico existían las Juntas Provinciales de Economía presididas por el Gobernador Civil de la Provincia respectiva y con una amplia composición de vocales natos y electivos, como elemento de enlace y relación -- entre el Consejo Asesor de Economía y los intereses de orden económico provinciales.

En cuanto al Consejo Ordenador de la Economía Nacional fue creado y organizado por el Decreto de 23 de abril de 1932 (70), con las finalidades específicas de determinar las condiciones actuales y futuras de producción y venta de los productos nacionales, así como para la articulación de una plan de racionalización de la economía nacional. Este órgano a diferencia del Consejo Asesor de Economía, nacía con una vigencia limitada (a determinar por el Gobierno cuando hubiese cumplido su misión) y para el cumplimiento de unas finalidades muy específicas y coyunturales. Su composición era reducida, limitada a quince miembros designados por el Gobierno, a -- propuesta del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, de -

entre los cuales sería designado el Presidente, Vicepresidente y - Secretario. Además de funcionar en Pleno, Comisiones Especiales y Ponencias, el Consejo podía incorporar a sus trabajos a todos -- los organismos relacionados con la economía nacional así como solicitar la colaboración obligada de todas las entidades y empresas - que desarrollasen actividades económicas.

Adscrita al Consejo de Ordenación de la Economía Nacional, fue creada por el Decreto de 24 de junio de 1932, una Oficina de Propaganda de la Obra de la República.

La vida del Consejo Ordenador de la Economía Nacional fue corta, puesto que el Decreto de 2 de agosto de 1932 declaró el cese de sus competencias, estableciendo con carácter transitorio en su sustitución un Consejo Interino o Comisión Gestora que asumiría sus competencias. Posteriormente el Decreto de 8 de abril de 1936 derogó el Decreto de 2 de agosto de 1934, que disolvía el Consejo Ordenador de la Economía Nacional y nombraba interinamente una Comisión Gestora, estableciendo que se nombraría una Comisión compuesta por un Presidente y cinco vocales, uno de los cuales actuaría como Secretario tras su elección por la Comisión, "que asumirá las funciones administrativas que tiene encomendadas el Consejo interino nombrado por el Decreto de 2 de agosto de 1934 y deberá preparar un anteproyecto de Ley de reorganización del Consejo - Ordenador de la Economía Nacional en el plazo improrrogable de -- treinta días, a partir de su toma de posesión". La posterior con---frontación bélica haría imposible que se regulase legalmente el Consejo Ordenador de la Economía Nacional, como como había sido previsto.

e') La Junta Permanente de Estado

Fue creada y regulada por el Decreto de 7 de noviembre de 1933, bajo la presidencia del Presidente de la República, correspondiéndole básicamente la tarea de emitir dictamen con carácter consultivo, sobre aquellos asuntos de alto interés nacional, que le fueran sometidos a su deliberación por el Gobierno. De la significativa exposición de motivos del Decreto creador (71), se deducía -- que el objetivo de este órgano consultivo era la continuidad de la política exterior (haciéndose especial hincapié en la política norteafricana) con independencia de los sucesivos gobiernos que hubiese habido, contándose para ello con la representación de los más altos órganos constitucionales. Este animus de continuidad parece reflejarse en el calificativo de "Permanente" dado a la Junta. Por otra parte este -- continuismo en la tarea encomendada venía asegurado por la permanencia en la misma, tras cumplir su período de mandato, de personalidades que hubiesen tenido responsabilidades precedentes. Con independencia del carácter de órgano consultivo y asesor del Gobierno, la Junta lo era también del Ministerio de Estado, al cual administrativamente quedaba adscrita.

La estructura interna de la Junta Permanente de Estado era: La Presidencia era ostentada como se ha dicho por el Presidente de la República y podía delegarse en el Presidente del Consejo de Ministros; eran vocales natos el Presidente de las Cortes, el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Estado, el Presidente del Consejo de Estado y el alto Comisario de España en Marruecos. Asimismo formaban parte por derecho propio de la Junta, los ex-Presidentes de la República y del Consejo de Ministros, los ex-Presidentes de las Cortes de la República y dos ex-Ministros de Estado de la República, que por turno de antigüedad, según la fecha en que hubiesen respectivamente desempeñado sus cargos al frente -

de dicho Ministerio se sucederían anualmente; eran vocales elegibles por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Estado, un ex-embajador de la República y otro que estuviese en activo; por último, la Secretaría de la Junta correspondía al Subsecretario del Ministerio de Estado, y en su defecto al Director de Asuntos Exteriores del citado Departamento.

A las sesiones de la Junta podían ser citados, cuando la índole de los asuntos a tratar lo requiriese: los Ministros de Guerra, Marina y Hacienda, así como los Jefes del Estado Mayor Central del Ejército y de la Armada, Presidentes del Comité Ordenador de la Economía Nacional y del Consejo Superior de Cultura. La Junta debía reunirse cuantas veces se considerase conveniente -- por el Gobierno, siendo convocada a través del conducto del Ministerio de Estado.

Posteriormente, el Decreto de 23 de enero de 1934 modificó el Decreto de creación. La principal innovación consistió en la ampliación de la composición de la Junta, ya que fue ampliada la representación política en detrimento de la funcionarial (los embajadores desaparecieron como vocales). Entre la representación política de nueva inclusión, destacaba la del Presidente de la Comisión Parlamentaria de Estado como vocal nato, lo cual parece que respondía a la intención de reforzar la coordinación de la actuación parlamentaria y gubernamental en materia de política exterior. El artículo 4º y último del Decreto de modificación, autorizaba al Ministro de Estado a la refundición de las normas precedentes (Decretos de 7 de noviembre de 1933 y de 23 de enero de 1934), haciéndose en virtud de tal autorización mediante la Orden de 25 de enero de 1934 (publicada en la Gaceta el día 27 del mismo mes y año).



### NOTAS AL CAPITULO III

- ( 1) Sobre la historia precedente de la Jefatura del Estado, puede -- consultarse la monografía de Angel MENENDEZ REXACH: La -- Jefatura del Estado en el Derecho público español. Prólogo de - Alfredo GALLEG0 ANABITARTE. Instituto Nacional de Adminis- tración Pública. Madrid, 1979. Especialmente páginas 213 a 305.
- ( 2) Nicolás PEREZ SERRANO. La Constitución Española (9 de di- ciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios. Ob. cit. página 11.
- ( 3) Miguel ARTOLA. Partidos y Programas Políticos 1808-1936. - Ob. cit. Tomo I. página 172.
- ( 4) El juicio global del Título V de la Constitución era para Nicolás PEREZ SERRANO así: "en este título se inicia la regulación del ejecutivo, completada en el siguiente, donde se trata del Gobier no. No fue ciertamente de las materias que ofrecieron mayor - discusión, aún cuando en los 19 artículos que comprende se plan tean cuestiones de máximo interés. En general, se ha aprovecha do mucho de lo hecho por la Comisión Jurídica Asesora, y ni - siquiera se ha corregido el orden poco sistemático en que ésta colocó los preceptos. En cuanto al fondo de éstos, los hay de - clase muy varia, pues no faltan los de carácter realmente nor- mativo, existen otros de carácter declaratorio, y hasta podría - hallarse alguno que pudiera, sin esfuerzo, incluirse en la parte dogmática (el último párrafo del artículo 76).

El problema capital del título estriba en la manera como se or ganiza la suprema Magistratura, para lo cual conviene examinar su elección y facultades. Respecto a la primera, surgieron los obstáculos inherentes a la supresión del Senado, porque confiar al Parlamento la designación del Presidente, toda vez que éste nacería mediatizado en absoluto. Ahora bien, puestos a escoger un procedimiento, y temiendo al sistema plesbiscitario, se re- currió a una mixtura, estableciendo un Colegio electoral com- puesto de Diputados y compromisarios designados en forma de- mocrática: original desde luego el procedimiento, no cabe desde ahora predecir sus resultados, aunque sí apuntar algunos temo- res.

Las atribuciones del Presidente son las que permiten crear una institución fuerte (a la norteamericana) o débil (a la francesa). Probablemente, se quiso en un principio seguir el criterio ale- mán (intermedio en esta materia), pero faltó para ello la con- dición primaria, a saber, la elección directa por el Pueblo, --

mediante la cual se vigoriza la función presidencial; y desaparecido el origen inmediatamente popular del Jefe del Estado, forzoso era, ya que se había admitido también el régimen parlamentario, ratificar la prepotencia de la Cámara, mermando las facultades del Presidente de la República, tanto más supeditado al Parlamento cuanto que su lucha con éste puede resultarle peligrosa, y de otra parte el Gobierno parece tener misión propia, y estar investido de ciertos poderes para su ejercicio.

En resumen, se ha organizado una Magistratura más bien débil - y que no podrá hacer frente a las Cortes, aunque un Presidente hábil y enérgico tampoco quede desprovisto de recursos para medir sus armas con un Parlamento díscolo"; en La Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios. Ob. cit. páginas 245 y 246.

- ( 5 ) En caso de vacante de la Presidencia de la República, ésta era asumida interinamente de acuerdo con el artículo 74 de la Constitución, por el Presidente de las Cortes. Así sucedió entre el 7 de abril y el 9 de mayo de 1936, siendo ocupada por D. Diego MARTINEZ BARRIO. Sobre la personalidad de este último, nada más ilustrativo que sus memorias recientemente publicadas por la Editorial Planeta.
- ( 6 ) De entre los varios comentarios periodísticos, recogemos el editorial titulado "Defectos de la Técnica", del periódico madrileño CRISOL, que en su página primera decía: "... Los errores más voluminosos de la nueva Constitución estriban en que habiendo aceptado la Asamblea el principio unicameral, no ha sido fiel a las obligadas consecuencias del sistema, y ha dado participación en la elección presidencial al Congreso. Desdichada es la fórmula de una Asamblea compuesta por compromisarios y Diputados para la elección de Presidente; más desdichada aún la ocurrencia de confiar a Asamblea semejante su destitución". CRISOL, - Diario de la República. Jueves, 5 de noviembre de 1931, página 1.
- ( 7 ) Nicolás PEREZ SERRANO explicaba así el por qué se eligió este procedimiento: "el temor a un mal candidato, hizo desistir de la designación popular directa; y no siendo posible confiar esta misión a las Cortes por sí, preciso resultaba buscar una fórmula. Desechase la de agregar a los Diputados otros tantos compromisarios nombrados por los Ayuntamientos (voto particular Ruiz Funes: Diario nº 65, pág. 7) y se aceptó (por ciento cincuenta - votos contra ciento treinta) un voto particular de los Sres. Alosmar y Gómez San José, que añadía al Congreso, no compromisos municipales, sino otros de elección popular idéntica a la de los Diputados y en igual proporción ...", en La Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comenta-

rios. Ob. cit. página 248; Por su parte, Luis JIMENEZ DE -- ASUA, destacaba la importancia del procedimiento de elección -- del Presidente de la República en el entramado del funciona- -- miento de la Constitución, diciendo: "... tal y como nosotros -- los autores del proyecto parlamentario- habíamos concebido el juego de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, se precisaba cons- -- truir una legislatura presidencial fuerte. Por eso la obteníamos del voto popular directo. En verdad este procedimiento no está inmune de riesgos y acaso sea el más importante que degenera la Presidencia en una Dictadura personal. Lo dijo D. José --- Ortega y Gasset en una bella imagen el día en que expuso su criterio sobre la totalidad de la Constitución. Cuando el plebis- -- cito es usado con demasiada frecuencia, sobre las losas de -- mármol se sienten las sandalias del César que llega. El modo de evitar ésto y de mantener al Jefe de la República indepen- -- diente de las Cortes, es acudir a una elección de segundo gra- -- do mediante compromisarios -como acontece en los Estados -- Unidos y en la Argentina-, pero sin mezclar a los Diputados, que para nada deben participar en la elección del Presidente. D. José Ortega y Gasset participaba de este punto de vista y entonces hube de incitarle a que, a pesar de haberse ya toma- -- do en consideración el antedicho voto de Alomar, Gómez Castri- -- llo y Ruiz de Funes, defendiese como enmienda ese sistema, -- más puro y eficaz. Así lo hizo en la tarde del 30 de octubre, -- pero yo no logré persuadir a mis compañeros de Comisión para que aceptarán la lógica propuesta; ni Ortega consiguió conven- -- cer a los Diputados.

Así se incrusta en la Constitución la más incongruente fórmula y de un golpe se desnivela todo el edificio de Poderes constituí- -- do en el Dictámen.

Se imaginó un Presidente fuerte -aunque con mermas considera- -- bles si se le compara con el alemán- y se ha configurado en la Constitución una Magistratura endeble, que nace de la Cámara, armada de recalle y que, por ser única, puede dominar al más alto dignatario del Poder Ejecutivo y someterle a una Dictadura Parlamentaria", en Proceso histórico de la Constitución de la - República Española, Ob. cit., páginas 349 a 351; y para Anto- -- nio ROYO VILLANOVA: "la solución dada al problema delicado de elegir al Presidente de la República fue la más desdichada e inoportuna. Cabía optar entre el sistema francés o el sistema - norteamericano: entre que el Presidente fuera elegido por el --- Parlamento o que fuera designado por el pueblo, pero no cabía esperar que se combinaran dos criterios tan dispares y aún tan contradictorios...", en La Constitución Española de 9 de diciem- -- bre de 1931 con glosas jurídicas y apostillas políticas. Ob. cit. página 217.

- ( 8 ) En este sentido, Nicolás PEREZ SERRANO. La Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes, texto, comentarios. Ob. cit. página 264, afirma que los dos requisitos exigibles suponen una garantía y un freno frente a posibles abusos.
- ( 9 ) Para un mayor detalle puede consultarse entre otros la siguiente bibliografía: Joaquín TOMAS VILLARROYA. La prerrogativa presidencial: su mediatización. Revista de Estudios Políticos nº 16. Nueva Epoca. Julio-agosto, 1980. Centro de Estudios Constitucionales, páginas 59 a 87; del mismo autor: La formación de gobierno durante la Segunda República. Revista de Estudios Políticos, nº 204, Madrid, 1975, páginas 49 a 79; Eduardo ESPIN. Crisis de gobierno y confianza presidencial en la II República. Revista de Estudios Políticos nº 17. Nueva Epoca. Septiembre-octubre, 1980. Centro de Estudios Constitucionales, páginas 87 a 115. -- Además de la anterior bibliografía reseñada, puede consultarse el gran número de obras y tratados históricos existentes sobre el período, así como las memorias de los personajes de la época.
- (10) Esta misma interpretación en Nicolás PEREZ SERRANO. La --- Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes, - texto, comentarios. Ob. cit. páginas 262 y 263.
- (11) Para mayor detalle, véase, entre otros: Joaquín TOMAS VILLARROYA. El refrendo ministerial durante la Segunda República. Dos episodios conflictivos. Revista de Derecho Político nº 12. - Invierno 1981-1982. U.N.E.D., páginas 9 a 21; y Nicolás PEREZ SERRANO. Cuestión práctica: ¿Necesita refrendo el veto presidencial?. Revista de Derecho Público. Año V, nº 39. Madrid, 15 de marzo de 1935. Páginas 81 a 84.
- (12) Niceto ALCALA ZAMORA: Los defectos de la Constitución de --- 1931 y tres años de experiencia constitucional. Ob. cit., páginas 302 y 303.
- (13) En este sentido es la opinión de Nicolás PEREZ SERRANO, en su obra La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes, texto, comentarios. Ob. cit. página 258.
- (14) En este sentido de ausencia de control a posteriori de las Cortes, así como acerca de la novedad del artículo constitucional, se manifiesta Francisco FERNANDEZ SEGADO: La defensa extraordinaria de la República. Revista de Derecho Político nº 12. Invierno 1981-1982. U.N.E.D., páginas 123 y 124.
- (15) Para mayor detalle, véase Francisco GOMEZ DEL CAMPILLO. La responsabilidad criminal del Presidente de la República en -- nuestra legislación. Revista de Derecho Público, Año III nº 33.

Madrid, 15 de septiembre de 1934. Páginas 269 a 276; y Antonio ROYO VILLANOVA. La Constitución Española de 1931. Con glosas jurídicas y apostillas políticas. Ob. cit. páginas 261 y 262.

Para ROYO VILLANOVA el artículo 85 de la Constitución tenía mucha importancia, debido a que: "este es uno de los artículos más importantes de la Constitución, puesto que marca la diferencia entre la Monarquía y la República. En las Monarquías no existe la responsabilidad criminal del Jefe del Estado. Por eso, en las Constituciones monárquicas suele figurar la solemne declaración de que la persona del Rey es sagrada e inviolable. En una República no puede ocurrir nada de eso. El Presidente de la República es un ciudadano elevado al puesto que ocupa, pero no por ello deja de estar sujeto a las leyes. La elevada función que desempeña exige que se le someta a un trato especial y distinto de los demás ciudadanos, cosa que tampoco puede sorprendernos, ya que todo funcionario público goza, sólo por eso, de ciertas preeminencias, y algunos de garantías en consideración al cargo que ocupan. Si los Diputados a Cortes no pueden ser procesados sino con --- ciertas garantías, y hay especialidades procesales relativas a ello, es natural que el Presidente de la República no puede ser sometido al derecho común cuando se trata de exigirle -- responsabilidad criminal .....

- (16) En este sentido, el interesante diagnóstico de Santiago VARELA en Partidos y Parlamento en la Segunda República. Fundación Juan March y Editorial Ariel. Madrid, 1978. Especialmente páginas 99 y siguientes y 280. Este autor señala: "Al Presidente de la República le fueron encomendadas importantes funciones de cuyo ejercicio se le declaró responsable políticamente, y aparentemente se le concedieron los instrumentos necesarios para llevarlas a cabo. Pero al mismo tiempo, se le sujetó con tal cantidad de frenos y limitaciones, acumulados progresivamente en los debates constitucionales que, -- finalmente, acabó siendo responsable de una misión que, a -- priori, estaba impedido de cumplir." Esta situación es calificada en páginas posteriores por el autor como "el drama de un Jefe del Estado responsable de su papel, pero impedido para representarlo" y de "desnutrición constitucional de los Poderes del Jefe del Estado"; igualmente Adolfo POSADA, -- en La Nouvelle Constitution espagnole. Le regimen constitutionnel en Espagne: Evolution, textes, commentaires. Editorial Sirey. París, 1932. Página 197, se refirió a esta situa-

ción como "un sistema de desconfianzas constitucionales".

- (17) La crítica de la actuación presidencial de D. Niceto ALCALA ZAMORA fue mayoritaria en las memorias y escritos de los personajes de la época, sin acepción de ideología. Así, por ejemplo, entre otros muchos: José María GIL ROBLES. No fue posible la paz. Editorial Ariel. Barcelona, 1968; Jesús PABON. Cambó. Parte -- Segunda, 1930-1947. Volumen II. Editorial Alpha. Barcelona, 1969. Especialmente página 220 y siguientes.; Cipriano de RIVAS CHERIF Retrato de un desconocido. Vida de Manuel Azaña. Editorial Grijalbo, S. A. Barcelona, 1979; etc.
- (18) No es objeto en esta investigación la profundización en las biografías de los dos Presidentes republicanos. No obstante, para el mejor conocimiento del primer presidente constitucional nada mejor que su producción literaria básica: Niceto ALCALA-ZAMORA y -- TORRES. Pensamiento y reflexiones. Librería Porrúa. México, -- 1950; Memorias íntimas. La Hora. Valencia, 1937; Discursos. Prólogo de Manuel TUNON DE LARA. Editorial Tecnos. Madrid, 1979; y Los Defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional. Editorial Civitas, S. A. Madrid, 1981. Respecto al segundo presidente constitucional D. Manuel AZAÑA, la bibliografía sobre su figura se cita en el epígrafe sobre los Presidentes de Gobierno, debido a que ocupó durante más tiempo el segundo cargo
- (19) Para mayor detalle sobre la organización de la Casa Oficial del -- Presidente, puede verse: Angel MENENDEZ REXACH. La Jefatura del Estado en el Derecho público español. Ob. cit., quien en sus -- páginas 494 y 495, dice:

"La organización expuesta es un reflejo simplificado de la monárquica tradicional con las previsibles mutaciones terminológicas. - Se mantiene la división entre servicios civiles y militares como - criterio organizativo y, por consiguiente, el sistema de jefatura - dual, aunque con cierta preeminencia del jefe civil.

Este centraliza, con amplias facultades, la gestión administrativa y económica, aunque no el protocolo que funciona con --

autonomía y con cierta vinculación a la carrera diplomática a través del Introdutor de Embajadores. Reaparece así la clásica distinción entre funciones administrativas y de etiqueta, lo que confirma que, por debajo de fórmulas coyunturales, se habían ido decantando en el curso del tiempo, unos esquemas básicos para estructurar los servicios de la Jefatura del Estado, conforme a sus necesidades específicas.

El régimen del personal se establece con bastante tecnicismo, siendo de destacar la dependencia total de la Administración del Estado (Gobierno, Presidencia y Ministerio de Hacienda), en cuanto al nombramiento del personal perteneciente a cuerpos de aquella, la cual, además, continuaba abonando la parte sustancial de la retribuciones.

En cambio, los empleados no funcionarios eran elegidos libremente (se supone que por el procedimiento que se estimara oportuno), y su remuneración era también libre, aunque limitada por la correspondiente partida presupuestaria."

- (20) La distribución de las partidas del presupuesto de la Casa Oficial del Presidente, conforme al artículo 11 del Decreto de 10 de diciembre de 1931, era:

	<u>Pesetas</u>
- Secretaría General	127.999,98
- Cuarto Militar	80.000,00
- Gabinete Diplomático	14.000,00
- Secretaría Particular	50.000,00
- Contabilidad y Habilitación	20.666,66
- Comunicaciones	25.000,00
- Personal del antiguo Patrimonio	35.000,00
- Personal subalterno	15.000,00
- Calefacción, alumbrado y carruajes	150.000,00
- Varios e imprevistos	232.333,36
	<hr/>
Total pesetas	750.000,00
	=====

- (21) La exposición de motivos del Decreto de 13 de mayo de 1931, -- justificaba así la incautación de bienes del antiguo Jefe del Estado: "como quiera que el Rey de España, D. Alfonso de Borbón, mientras ejerció los poderes tiránicos que se arrogó en 1923, y aún antes de esa fecha se valió de las funciones de su cargo para aumentar ilegítimamente su caudal privado, de lo cual hay indicios bastantes en la documentación hallada en el antiguo Palacio Real, el Gobierno de la República se cree en el deber de tomar las medidas conducentes a la reparación de aquel daño ...". Tras la dura y tajante exposición de motivos justificadora de la actuación gubernamental, se ordenaba, entre otras medidas, la -- incautación con carácter urgente de todos los bienes privados del Rey y la prohibición de su venta, así como de toda alteración registral.
- (22) La sentencia condenatoria de las Cortes Constituyentes decía textualmente: "Que las Cortes Constituyentes, en funciones de Soberanía Nacional, han aprobado el acta acusatoria contra D. Alfonso de Borbón Habsburgo-Lorena, dictando sentencia condenatoria, en uso de su soberanía en la forma siguiente:

Las Cortes Constituyentes declaran culpable de alta traición, como fórmula jurídica que resume todos los delitos del acta acusatoria, al que fue Rey de España, quien, ejercitando los poderes de su magistratura contra la Constitución del Estado, ha cometido la más criminal violación del orden jurídico de su país, y, en su -- consecuencia, el Tribunal soberano de la Nación declara solemnemente fuera de la Ley a D. Alfonso de Borbón y Habsburgo-Lorena. Privado de la paz jurídica, cualquier ciudadano español podrá aprehender su persona si penetrase en territorio nacional.

D. Alfonso de Borbón será degradado de todas sus dignidades, derechos y títulos, que no podrá ostentar legalmente ni dentro ni -- fuera de España, de los cuales el pueblo español, por boca de --- sus representantes elegidos para votar las nuevas normas del Estado español, le declara decaído, sin que pueda reivindicarlos jamás ni para él ni para sus sucesores.

De todos los bienes, derechos y acciones de su propiedad que se encuentren en el territorio nacional se incautará, en su beneficio, el Estado, que dispondrá el uso conveniente que deba darles.

Esta sentencia, que aprueban las Cortes soberanas Constituyentes, después de publicada por el Gobierno de la República, será impresa y fijada en todos los Ayuntamientos de España y comunicada a los representantes diplomáticos de todos los países, así como a la Sociedad de las Naciones.

En ejecución de esta sentencia, el Gobierno dictará las órdenes



conducentes a su más exacto cumplimiento, al que coadyuvarán - todos los ciudadanos, Tribunales y Autoridades".

- (23) La Constitución de Weimar regulaba así el Gobierno:  
 Artículo 52: "El Gobierno del Reich se compone del Canciller y - los Ministros".  
 Artículo 55: "El Canciller preside el Gobierno del Reich y dirige sus asuntos conforme a un Reglamento que ha de acordar el Go-- bierno y ha de aprobar el Presidente del Reich".  
 Artículo 56: "El Canciller del Reich traza las líneas generales de la política y responde de ellas ante el Reichstag. Dentro de estas líneas generales, cada Ministro del Reich dirige los asuntos del - ramo que le está encomendado, con independencia y responsabili- dad propia ante el Reichstag".
- (24) Nicolás PEREZ SERRANO. La Constitución española (9 de diciem- bre de 1931). Antecedentes texto, comentarios. Ob. cit. pagina - 277.
- (25) Antonio ROYO VILLANOVA. La Constitución española de 9 de di- ciembre de 1931 con glosas jurídicas y apostillas políticas. Pági- nas 228 a 230.
- (26) En este sentido está la afirmación de Ramón TAMAMES: "Fácil-- mente puede colegirse que salvo Azaña y Lerroux, los restantes jefes de gobierno apenas tuvieron tiempo para desarrollar una po- lítica por lo efímero de su período al frente del Consejo de Minis- tros. E incluso los casos de Azaña y Lerroux, la discontinuidad - de su responsabilidad producida por las incesantes crisis guberna- mentales (sobre todo en el caso de Lerroux) hicieron menos tras- cendente la comparativa persistencia en el desempeño de sus fun- ciones en las que siempre -podríamos decir- se encontraron en- tre la espada y la pared; siendo la primera unas Cortes fragmen- tadas, y la segunda, el propio Presidente de la República ...", - en La República. La Era de Franco. Alianza Universidad. Histo- ria de España. Alfaguara VII. Madrid, 1978. Página 174.
- (27) Sobre este personaje, además de sus Memorias: Manuel AZAÑA. Obras Completas. Tomos I al IV. Editorial Oasis. México, 1966- 1968; existe una amplia bibliografía de la que destacaría: Juan - MARICHAL: La vocación de Manuel Azaña. Edicusa. Madrid; Ma- nuel ARAGON REYES: Manuel Azaña: un intento de modernización política. Sistema, Revista de Ciencias Sociales nº 2. Madrid, ma- yo 1973, páginas 101 a 114; Javier TUSELL: Tres Azañas. Histo- ria 16. Año VI nº 60. Número especial dedicado al 50 Aniversario de la República de Abril. Páginas 115 a 119; Gabriel JACKSON -- "El régimen de Azaña en perspectiva (1931-1933)", en la obra Po- lítica y sociedad en la España del siglo XX. Prólogo y edición de

- Stanley G. PAYNE. Akal Editor. Madrid, 1978, Páginas 109 a - 133; Azaña inédito. Historia 16. nº 3, Año I, Julio 1976, páginas 39 a 53; Cipriano de RIVAS CHERIF. Retrato de un desconocido. Vida de Manuel Azaña. Ediciones Grijalbo, S. A. Barcelona, 1981; Varios autores. Azaña. Edición de Vicente-Alberto SERRANO y José María SAN LUCIANO. Ediciones Edascal, S.A., Madrid, 1980; Eduardo ESPIN: Azaña en el poder. El partido de Acción Republicana. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1980; y de varios autores. Manuel Azaña y la República del 14 de Abril. Tiempo de Historia. Año VI. nº 65. Abril, 1980.
- (28) En este sentido: Miguel CUEVAS: Al margen del proyecto de -- Constitución. El ejecutivo: Presidente y Gobierno. Crisol, Diario de la República. Madrid, 31 de octubre de 1931. Página 8.
- (29) Manuel RAMIREZ JIMENEZ. Los grupos de presión en la Segunda República española. Ob. cit. páginas 53 a 68.
- (30) Gerald BRENAN. El laberinto español. Antecedentes sociales y - políticos de la Guerra Civil. Ediciones Ruedo Ibérico. París, --- 1962. Páginas 178 y siguientes.
- (31) Juan Simeón VIDARTE. Las Cortes Constituyentes de 1931-1933. Ob. cit. Páginas 40 a 42.
- (32) José Antonio FERRER BENIMELI, en su obra Masonería Española la Constemporánea. Desde 1868 hasta nuestros días. Volumen 2. Siglo Veintiuno de España, editores, S.A., Madrid, 1980, páginas 71 y siguientes., señala la gran influencia de la Masonería en la Segunda República y en especial en las Cortes, sucesivos Gobiernos y altos cargos de la Administración Pública. Concretamente - aporta la cifra de diecisiete ministros, miembros de las logias -- pertenecientes al Grande Oriente Español.
- (33) Su texto inicial en inglés fue traducido así: Juan LINZ. "Una teoría del régimen autoritario. El caso de España", en la obra Política y sociedad en la España del siglo XX. Ob. cit. Páginas -- 205 a 263.

Procedencia profesional de los miembros del Gobierno de la República española (Abril de 1931 a 17 de Julio de 1936) y del Régimen de Franco (Febrero de 1938 a Julio de 1962 inclusive).

Profesiones jurídicas:	<u>República</u>	<u>Régimen de Franco</u>
- Letrado del Consejo de Estado	1	5
- Abogado del Estado	5	6
- Notario o Registrador de la Propiedad	7	1
- Diplomático	3	-
- Ministerio Fiscal	2	-

	<u>República</u>	<u>Régimen de Franco</u>
- Cuerpo Jurídico Militar	-	4
- Juez y Secretario Judicial	5	-
- Jurista no funcionario público	<u>25</u>	<u>12</u>
Total de procedencia jurídica	48,56 %	28,42 %
Catedráticos y profesores:		
- Catedrático de Universidad	17	8
- Enseñanza Media	1	1
- Comercio	1	1
- Otras enseñanzas superiores	4	-
- Maestro Nacional	<u>3</u>	<u>-</u>
Total	26,30 %	10,13 %
- Ingeniero	4	8
- Arquitecto	<u>2</u>	<u>1</u>
Total	6,7 %	9,13 %
- Médico	6	-
- Farmacéutico	1	-
- Veterinario	<u>1</u>	<u>-</u>
Total	8,9 %	-
Periodismo	21,25 %	3,4 %
Economía y Ciencia Política	1,1 %	3,4 %
Militares:		
- Marina en el Ministerio de Marina	2	4
- Ejército y Aviación en un Ministerio militar	<u>2</u>	<u>11</u>
Subtotal	4,5 %	15,22 %
- Marinos y militares en otros Ministe- rios	<u>-</u>	<u>11</u>
Total	4,5 %	26,39 %
Empresarios	1,1 %	3,4 %
Trabajadores manuales	<u>1,1 %</u>	<u>-</u>
<u>TOTAL.....</u>	<u>(86) 100</u>	<u>(68) 100 %</u>

Adviértase, en primer lugar, que la clasificación profesional de Juan LINZ es diferente de la utilizada luego por Manuel RAMIREZ. En segundo término, que las cifras del total de ministros existentes hasta la Guerra Civil, no concuerda en los dos autores (mientras que LINZ habla de un total de ochenta y seis ministros, RAMIREZ aporta la cifra de ochenta y ocho). Esta peque

na divergencia podría explicarse en la posible no inclusión en su lista por parte de LINZ, de dos ministros sin cartera de los tres existentes; el tercero (D. Pedro RAHOLA MOLINS) sí se habría incluido, no por ese hecho sino por haber sido nombrado en el Gobierno precedente (del 29 de octubre de 1935 al 14 de diciembre de ese mismo año) Ministro de Marina.

- (34) José María GARCIA ESCUDERO. "La semblanza de los doce ministros de Hacienda de la II República", en la obra colectiva, ya citada, La Hacienda en la II República Española. Capítulo VI. Volumen II. Páginas 1549 a 1697. El mismo contenido del anterior artículo ha sido publicado con el título Los Doce Ministros de Hacienda de la República. Revista de Economía Política nº 79 Madrid, 1978, Páginas 7 a 51.
- (35) Mariano GONZALEZ ROTHVOSS. La política laboral de los Ministros españoles de Trabajo. Escuela Social. Salamanca, 1968. Páginas 8 y siguientes.
- (36) Para mayor detalle véase Joaquín TOMAS VILLARROYA, La formación de gobierno durante la Segunda República. Revista de Estudios Políticos nº 204. Madrid, 1975, páginas 49 a 91. Para este autor una vez designado el Presidente del Gobierno, los métodos seguidos o utilizados, con carácter general, fueron básicamente cuatro durante la Segunda República. A saber:
- 1º) Un primer método consistía en que el encargado de formar gobierno, fijase las líneas directrices de la política a seguir, el número de carteras a asignar a cada partido que entrase en coalición ministerial y los nombres concretos de quienes debían ocuparlas, recabando la conformidad de los partidos interesados sobre cada uno de los extremos mencionados ....
- 2º) Un segundo método, de signo distinto y aún radicalmente inverso, fue el interesado por Lerroux al tiempo de constituir su primer y efímero Gobierno; buscar el concurso personal de los políticos prescindiendo del parecer de los partidos respectivos...
- 3º) Un tercer método consistía en que el encargado de formar gobierno se reuniese con los jefes de los distintos grupos que formaban la mayoría parlamentaria y buscasen un acuerdo, logrado frecuentemente mediante transacciones y forcejeos para elaborar un programa y distribuir las carteras ministeriales. Este sistema fue seguido generalmente, durante el segundo bienio..
- 4º) Finalmente un cuarto método, de mayor sencillez resultaba lógicamente de aquellos casos en que el Jefe del Estado procuró la formación de Gobiernos que respondían a sus preocupaciones personales o políticas.
- (37) Francisco PAN MONTOJO Los derechos pasivos de los Ministros. Presupuesto y Gasto Público nº . Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1980. Páginas 32 a 44, especialmente para este período

la página 39, en la que se afirma: "cualquiera que fueran los motivos o razones políticas y jurídicas que se pudiesen alegar, no puede dejar de estimarse que se adoptó un criterio harto discutible, puesto que casi simultáneamente reconocía plena validez al Estatuto de las Clases Pasivas del Estado, promulgando durante la dictadura, en que tal derecho se fundaba".

- (38) El artículo 119 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de noviembre decía:

"1) Los votos de censura que se intenten contra el Gobierno o -- contra alguno de sus miembros, tendrán que fundarse en su gestión ministerial; se presentarán por escrito, con razonamiento de los motivos en que se funden y la firma de 50 Diputados en posesión del cargo; 2) Leída la moción en sesión pública, se publicará y repartirá a todos los Diputados, no pudiendo discutirse hasta cinco días más tarde; 3) En la discusión se admitirán tres tornos en pro y tres en contra por tiempo no superior a una hora -- cada uno; no se admitirá más de una rectificación por cada orador y por término máximo de quince minutos. Los representantes de las fracciones políticas podrán explicar el voto en intervenciones que no excedan de veinte minutos; 4) Para que la votación implique la dimisión del Gobierno o del Ministro, según que se trate de responsabilidad política solidaria o de gestión ministerial en concreto, será necesario que muestren su conformidad con la propuesta la mayoría absoluta del número efectivo de Diputados que constituyan la Cámara; 5) Cuando las Cortes aprueben el voto de censura al Gobierno o a un Ministro, el Presidente de las mismas deberá ponerlo inmediatamente en conocimiento del Jefe de Estado. Igual comunicación se le dirigirá cuando las Cortes negaren al Gobierno o a uno de sus Ministros, de un modo explícito, su confianza, aún en el caso de que ello no implique voto de censura.

- (39) El artículo 84 señalaba:

"Serán nulos y sin fuerza alguna de obligar los actos y mandatos del Presidente que no estén refrendados por un Ministro. La ejecución de dichos mandatos implicará responsabilidad penal. Los ministros que refrenden actos o mandatos del Presidente de la República asumen la plena responsabilidad política y civil y participan de la criminal que de ellos puedan derivarse."

El artículo 91, por su parte, decía:

"Los miembros del Consejo responden ante el Congreso: solidariamente de la política del Gobierno, e individualmente de su -- propia gestión ministerial."

Y el 92:

"El Presidente del Consejo y los Ministros son, también, individualmente responsables en el orden civil y en el criminal, por -- las infracciones de la Constitución y de las leyes. En caso de de

lito, el Congreso ejercerá la acusación ante el Tribunal de Garantías Constitucionales en la forma que la ley determine."

- (40) El artículo 120 del Reglamento del Congreso de los Diputados -- de 29 de noviembre de 1934 decía:
- "1) Para la acusación del Presidente del Consejo y de los Ministros se observará lo prevenido en los artículos 77 y siguientes -- de la ley de 14 de junio de 1933 (Gaceta de Madrid del día 30), modificada en 1 de septiembre siguiente (Gaceta del día 9); 2) La propuesta de acusación no podrá formularse antes de estar constituida definitivamente la Cámara; deberá ir motivada, señalando específicamente el delito que se impute, y habrán de suscribirla la décima parte de los Diputados en ejercicio, los cuales podrán asimismo exigir para ello la convocatoria de Cortes que previene en su citado artículo la aludida ley; 3) Una vez presentada la propuesta, seguirá los trámites de una proposición de ley, pero con las modificaciones que establece el artículo 109 de este Reglamento, cuyas normas se aplicarán igualmente en lo relativo -- a la Comisión que ha de entender en el asunto; 4) La votación de la propuesta se hará por bolas, y no prosperará la acusación -- mas que cuando reuna los sufragios conformes de la mayoría ab soluta de los Diputados en ejercicio."
- (41) Aquí nos referimos a las incompatibilidades de los miembros -- del Gobierno. Para un análisis detallado y general de la evolución histórica del régimen de las incompatibilidades pueden consultarse básicamente: Manuel CANO CONEJO. Incompatibilidades e incapacidades parlamentarias (1808-1910). Congreso de los Diputados. Madrid, 1916; y Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA. Incompatibilidades Parlamentarias en España (1810-1936). Cátedra Fadrique FURIO CERROL de la Facultad de Derecho. Volumen 2. Valencia, 1974.
- (42) La justificación de este Decreto venía dada por su Exposición de Motivos, que así decía:
- "Las especiales circunstancias del cauce democrático a través -- del cual se ha proclamado y establecido legítimamente la República española, han creado una singular situación al Ayuntamiento de Madrid, algunos de cuyos Concejales elegidos ocupan altos cargos de la confianza del Gobierno Provisional representante de la voluntad nacional, y resulta preciso cohonestar ambos mandatos populares: el conferido para la gestión municipal y el otorgado por la designación del Gobierno Provisional, ya que ello es -- posible por la idéntica residencia en que han de ser ejercidos -- uno y otro, para lo cual ciertamente existe el precedente de analogía en la Ley Municipal (artículo 43), que hace compatibles el cargo de Diputado a Cortes con el de Concejál del Ayuntamiento de Madrid; bien que el indicado criterio deba tener como excepciones las de los cargos de Presidente de Gobierno y de Minis--

tro de la Gobernación por su directa superioridad jerárquica so  
bre los Ayuntamientos."

- (43) Las características de esta ley han sido señaladas por Manuel - MARTINEZ SOSPEDRA: "La ley de incompatibilidades de 1933, de teórica vigencia hasta la guerra civil, registra uno de los -- períodos más largos de elaboración de una ley sobre esta mate- ria: algo más de un año. El proyecto fué presentado el día 2 de marzo de 1932; el Dictamen de la Comisión hubo de ser espera- do hasta el 27 de julio del mismo año, la discusión no comenzó hasta el 4 de octubre y el texto definitivo vió la luz desde las - páginas de la Gaceta el 9 de abril de 1933, trece meses después de haber sido presentado el proyecto. Tanto éste como la ley -- reúnen la particularidad de no limitarse a las incompatibilidades parlamentarias. En la intención de los redactores del proyecto, intención conseguida como veremos, la ley regularía no sólo las incompatibilidades entre el empleo y el escaño parlamentario, - sino también las existentes de los empleos entre sí y éstos y -- los cargos de la Administración provincial y local"; Manuel MAR- TINEZ SOSPEDRA. Incompatibilidades Parlamentarias en España (1810-1936). Ob. cit. Páginas 163 y 164.
- (44) El artículo 2º del Decreto de 14 de Abril de 1931, decía textual- mente:  
"Para responder a los justos e insatisfechos anhelos de España, el Gobierno provisional adopta como norma depuradora de la es- tructura del Estado someter inmediatamente, en defensa del in- terés público, a juicio de responsabilidad los actos de gestión y autoridad pendientes de exámen al ser disuelto el Parlamento de 1923, así como los ulteriores, y abrir expediente de revisión en los organismos oficiales, civiles y militares, a fin de que no -- resulte consagrada la prevaricación ni acatada la arbitrariedad, habitual en el régimen que termina."
- (45) Sobre los antecedentes y génesis del Consejo de Ministros puede verse, entre otros: José Antonio ESCUDERO El Consejo de Mi- nistros. Dos Volúmenes. Editora Nacional. Madrid, 1979; Aure- lio GUAITA. El Consejo de Ministros. Escuela Nacional de Ad- ministración Pública. Madrid, 1967. Especialmente páginas 19 a 25.
- (46) En este sentido Aurelio GUAITA. El Consejo de Ministros. Ob. cit. página 24, quien señala que la Constitución de 1931 supuso la primera regulación legal constitucional de este órgano a dife- rencia de las precedentes que tan sólo lo mencionaban, haciéndo- lo con "atribución de competencia resolutoria propia y como ca- beza de la Administración"; igualmente Luis ORTEGA. Apuntes - de Derecho Administrativo II: La Administración Central del Esta- do. Cátedra del Profesor GARCIA DE ENTERRIA. Universidad -

Complutense. Facultad de Derecho. Sección de Publicaciones. Madrid, 1982. Página 14, quien habla del "fuerte impulso" que este órgano recibe de la Constitución de 1931.

- (47) En este sentido, la interpretación de Miguel ARTOLA en su -- obra Partidos y programas políticos 1808-1936. Tomo I. Ob. -- cit. Página 175, quien señala que el Consejo de Ministros quedó configurado como una entidad independiente del Presidente -- de la República, a diferencia de la estrecha ligazón anterior con el Rey.
- (48) La expresión "expedir", usada por el texto constitucional fue po co afortunada. En este sentido, Nicolás PEREZ SERRANO, quien señala: "... surge la duda de si es lo mismo expedir los Decretos o dictar Decretos, como el artículo que comentamos ordena. Ya que se ha querido dar algún relieve a la actuación iure proprio del Gobierno, no hubiera estado de más una distribución de competencias debidamente matizada....", en La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentario. Ob. cit. Página 280.
- (49) Sobre las asignaciones presupuestarias de los distintos Departamentos ministeriales durante el período 1930-1936, puede verse: María del Carmen GARCIA-NIETO y Javier-María DONEZAR. La Segunda República. 1931-1936. Volumen 8 de la obra Bases Documentales de la España Contemporánea. Guadiana de Publicaciones, S.A. Madrid, 1974, Página 188.
- (50) Para mayor detalle, véase Nicolas PEREZ SERRANO. La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios. Ob. cit. página 312.
- (51) Nicolás PEREZ SERRANO señala sobre esta cuestión: "... El párrafo primero de este artículo se limita a reproducir una norma tradicional entre nosotros y perfectamente razonada: sólo la Nación, por medio de las Cortes, puede disponer de su propio patrimonio, o comprometer su crédito. No es función del Gobierno, sino del Estado, la de vender propiedades nacionales o contraer deudas. Por eso mismo, resulta obligado el respeto a los empréstitos, aún cuando haya desaparecido el Ministerio que los -- emitió ....", en La Constitución española (9 de diciembre de -- 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios. Ob. cit. páginas 321 y 322.
- (52) En este sentido y para mayor detalle, entre otros, puede verse: Sebastián MARTIN-RETORTILLO Y BAQUER. Administración y -- Constitución. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1981. Página 60 y siguientes, quien entre otras observaciones, señala: "... La Constitución de 1931 ... en el título que de-



dicaba al Gobierno, aludía ya a la dualidad de funciones que corresponden al Gobierno, y que aparecían diferenciadas tanto desde una perspectiva orgánica como desde otra material ..." y "... en la Constitución de 1931, por el contrario, es precisamente el concepto de servicio público el que sirve de nexo constitucional, para determinar la función administrativa dentro de la actuación genérica que el Gobierno lleva a cabo ..."

- (53) En este sentido, entre otros, José Ant. GARCIA TREVIJANO, - quien afirma: "... Esta doble faceta del ministro no puede separarse nítidamente porque, aunque lo normal es que en su propio Departamento administre y no gobierne, sin embargo, en determinadas circunstancias puede hacer esto mismo, y por otra parte, dejando oír su voz en Consejo de Ministros, no sólo gobierna, sino que una gran medida administra". Tratado de Derecho Administrativo. Volúmen I. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1971, página 580.
- (54) Sobre los antecedentes de este órgano, véase para mayor detalle: Aurelio GUAITA. El Consejo de Ministros. Ob. cit., página 23.
- (55) Sobre el Secretariado del Gabinete en Gran Bretaña, que es un ejemplo muy ilustrativo del Derecho Comparado, puede verse: Herman FINER. Teoría y práctica del Gobierno Moderno. Editorial Tecnos. Madrid, 1964. Página 741.
- (56) Como antecedentes de los órganos consultivos republicanos pueden citarse los del período preconstitucional y los del período constitucional. Así durante el período preconstitucional de la Monarquía Absoluta de los Austrias y de los Borbones se crearon en España un amplio y diverso número de órganos colegiados de denominación diversa (así Consejos, Juntas, etc.) con proliferación y confusión en las funciones de diverso tipo que tenían atribuidas (legislativas, administrativas, consultivas, judiciales, etc.). Este sistema ha sido calificado de "sinodiarquía" por GARCIA DE ENTERRIA, en La Administración Española. Alianza Editorial. Madrid, 1972, páginas 42 y ss.; y Miguel ARTOLA en "La burocracia y la sociedad española. Perspectiva histórica" en Sociología de la Administración Pública Española. Anales de Moral Social y Económica. Volúmen 17. Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos. Madrid, 1968, páginas 3 a 17, lo denominó "polisinodal".

No es objeto de esta investigación el análisis detallado de la evolución histórica de la Administración Consultiva en España durante el período preconstitucional, para ello me remito básicamente, además de los dos autores antes mencionados a: Fernando COS-GAYON. Historia de la Administración Pública en España.

Instituto de Estudios Administrativos. Reproducción del texto del autor de 1851. Colección Clásicos de la Administración. Serie A nº 1. Madrid, 1976. Especialmente páginas 141 y siguientes; José Luis BERMEJO CABRERO. Estudios sobre la Administración Central Española (Siglos XVII y XVIII) Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1982. Especialmente el capítulo II "Esplendor y declive del Consejo de Estado". Páginas 45 a 60; José Antonio ESCUDERO. Notas sobre el Consejo de Estado entre los siglos XVII, XVIII y XIX. Hispania nº 128, 1974, Páginas 609 a 625.

Iniciado el período constitucional por la Constitución Gadi-tana de 19 de marzo de 1812, entre sus novedades institucionales estaba la supresión del anterior sistema colegial, sustituyéndolo por el Consejo de Estado como órgano consultivo del Monarca. Para un análisis de la evolución y características del Consejo de Estado en el período constitucional véase básicamente: José María CORDERO TORRES. El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1964; del mismo autor una sucinta referencia en "La acomodación del Consejo de Estado al orden institucional subsiguiente a la Ley Orgánica del Estado" dentro de la obra colectiva Estudios de Derecho Administrativo. (Libro Jubilar del Consejo de Estado). Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1972. Páginas 85 a 87.

- (57) El Título VII del proyecto constitucional configuraba así los Consejos Técnicos:

"Artículo 92. Una Ley especial determinará la organización y funcionamiento de Consejos Técnicos, con carácter autónomo, en los distintos sectores de la actividad de la Administración y de los intereses culturales y económicos de la Nación.

Artículo 93. El Gobierno, salvo en caso de urgencia, deberá someter al examen del Consejo Técnico respectivo, toda medida de importancia que afecte a las materias de su competencia, así como todo proyecto de Ley, antes de presentarlo a la aprobación del Congreso.

Acompañará al proyecto presentado al Congreso el informe del Consejo, que podrá proponer, si así lo creyere conveniente, una distinta regulación de la materia.

El Gobierno podrá también encomendar a un Consejo Técnico la redacción de un proyecto de ley o de un Reglamento.

Artículo 94. El Congreso a propuesta del número de Dipu-

tados exigido para presentar una proposición de Ley, podrá encomendar a un Consejo Técnico la preparación de una determinada Ley, que servirá de base a los trabajos de la Comisión parlamentaria correspondiente.

En este caso, como en el del artículo anterior, cuando el informe del Consejo Técnico se aparte del proyecto del Gobierno, será oído por la Comisión un Delegado de dicho Consejo."

- (58) El artículo 165 de la Constitución de Weimar, que fué un modelo y una referencia constante en las discusiones sobre la conveniencia de introducción de Consejos Técnicos, decía así:

"Artículo 105. Los obreros y empleados serán llamados a colaborar, al lado de los patronos y con igualdad de derechos, en la regulación de las condiciones de la retribución y el trabajo, así como en todo el desenvolvimiento económico de las fuerzas productivas. Quedan reconocidas las agrupaciones de ambas clases y sus federaciones.

Para defensa de sus intereses sociales y económicos tendrán los obreros y empleados representaciones legales en Consejos obreros de industria, así como en Consejos obreros de distrito, agrupados por regiones económicas, y en un Consejo obrero del Reich.

Los Consejos obreros de distrito y el Consejo obrero del Reich, unidos con las representaciones de los patronos y demás clases interesadas, formarán Consejos económicos de distrito y un Consejo económico del Reich, llamados a entender en todas las cuestiones de orden económico y a cooperar en la ejecución de las leyes socializadoras. Los Consejos económicos de distrito y del Reich estarán constituidos en forma que se hallen representados en ellos, en proporción de sus respectivas fuerzas económicas y sociales, todos los grupos profesionales importantes.

Los proyectos de Ley político-sociales y político-económicos de interés fundamental deberán ser sometidos por el Gobierno del Reich a informe del Consejo económico del Reich mismo, antes de ser presentados. A su vez, el Consejo económico tendrá derecho a formular por sí tales proyectos de ley, los cuales, aunque el Gobierno no los haga suyos, habrá de presentarlos al Reichstag con indicación de su parecer. El Consejo económico podrá, por conducto de uno de sus individuos, defender ante el Reichstag sus proyectos.

Podrá confiarse a los Consejos obreros y a los Consejos económicos facultades de control y de administración en las esferas que tengan asignadas.

Es de la competencia privativa del Reich regular la organización y atribuciones de los Consejos obreros y de los Consejos económicos, así como sus relaciones con otras corporaciones sociales autónomas"

- (59) Para un conocimiento detallado del proceso de discusión parlamentaria de los Consejos técnicos como instituciones constitucionales, me remito, entre otros, a: Luis JIMÉNEZ DE ASUA. Proceso Histórico de la Constitución de la República Española. Ob. cit. Páginas, 397 a 404; Antonio ROYO VILLANOVA. La Constitución Española de 9 de diciembre de 1931 con glosas jurídicas y apostillas políticas. Ob. cit. Páginas 273 a 277.
- (60) La enmienda presentada por D. Fernando DE LOS RIOS, decía así:

"Artículo 92. El Consejo de Estado es el órgano supremo -- consultivo de la República en asuntos de gobierno y administración. Una ley detallará su organización, atribuciones y funcionamiento.

Artículo 93. Los Consejos Técnicos son los órganos asesores del Gobierno y del Congreso; están investidos de un derecho de iniciativa, y sus atribuciones son las siguientes:

- a) Dictaminar los proyectos de ley, salvo casos de urgencia, y elaborar los que le sean encomendados por el Gobierno.
- b) Dictaminar las proposiciones de ley que pasen a informe de las Comisiones parlamentarias y que éstas les sometan; informar oralmente ante ellas cuantas veces los requieran, y elaborar las proposiciones de ley que el Parlamento les demande.
- c) Emitir los dictámenes que sobre cualquier problema técnico de la vida estatal soliciten de ellos Gobierno o Parlamento.
- d) Proponer al Gobierno anteproyectos de ley o Reglamentos.

Artículo 95. A la discusión de un proyecto o proposición de ley ha de preceder el conocimiento, por parte de los Diputados, del dictamen que emita el Consejo Técnico correspondiente, si es que lo ha formulado.

Artículo 96. Los Consejos Técnicos designarán un ponente para cada dictamen que emitan sobre proyectos o proposiciones

de ley, y el ponente podrá acudir ante el Parlamento para informar oralmente si fuese requerido para ello.

Artículo 97. Los Consejos Técnicos mantendrán una estrecha relación funcional con los demás órganos de la Administración, los cuales estarán obligados a proporcionarles cuantos datos e informes les sean solicitados por los Consejos.

Artículo 98. Una ley especial determinará el número, organización, funcionamiento, mutua competencia y coordinación de actividad de los Consejos Técnicos, dentro de los cuales siempre estarán representados los Sindicatos profesionales y obreros."

- (61) En este sentido merece la pena destacar por su interés, el editorial de la primera página del periódico CRISOL, Diario de la República, año I, número 154, titulado "La Tecnificación de los Modernos Estados", del miércoles 11 de noviembre de 1931.
- (62) La polémica acerca del restablecimiento o supresión del Senado fue enconada por tener fervientes defensores o ardientes detractores. El Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora en su Título IV establecía dos Cámaras, el Congreso al que correspondía la representación política y el Senado que representaba los intereses sociales organizados. El proyecto de la Comisión Parlamentaria hizo desaparecer el Senado, y el día 27 de octubre de 1931 con motivo de la discusión parlamentaria se acordó finalmente su supresión por 150 votos contra 100. Significativamente se mostraron a su favor desde diferentes posiciones políticas D. Indalecio PRIETO y D. Niceto ALCALA-ZAMORA.

Los grupos políticos partidarios del bicameralismo fueron: Federación Republicana Gallega, Derecha Liberal Republicana, Federales, Agrarios, Vasco Navarros, Liberal-demócratas, Esquerra y Radicales. En contra: Socialistas, Acción Republicana y Agrupación al Servicio de la República. Hay que señalar que la polémica monocameralismo versus bicameralismo se mantuvo a lo largo de la vigencia de la República y fué uno de los objetos del contenido de la propuesta de revisión constitucional de 1935.

Para un mayor detalle, entre otros muchos, véase: Santiago VARELA. Partidos y Parlamento en la Segunda República. Ob. cit. Especialmente el Capítulo IV: "Las Cortes en el orden constitucional". Páginas 79 a 119; y Mariano GARCIA CANALES La teoría de la representación en la España del siglo XX. Universidad de Murcia, Publicaciones del Departamento de Derecho Político. Murcia, 1977. Especialmente páginas 169 y siguientes.

- (63) Para una mayor amplitud sobre el contenido ideológico de las discusiones parlamentarias, me remito, además de a las actas del Diario de Sesiones y a las referencias de la prensa, básicamente a las obras siguientes: Fernando DE LOS RIOS. Es---critos sobre Democracia y Socialismo. Edición y estudio preliminar de Virgilio ZAPATERO. Especialmente páginas 299 y -ss.; y Emilio LAMO DE ESPINOSA. Filosofía y Política en Julián Besteiro. Editorial Cuadernos para el Diálogo. Madrid, -1973. Especialmente páginas 293 y siguientes.
- (64) En este sentido son unánimes los comentaristas de la Constitución, entre otros: Nicolás PEREZ SERRANO. La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes, texto, co---mentarios. Ob. cit. página 285; y Antonio ROYO VILLANOVA. La Constitución española de 9 de diciembre de 1931 con glosas jurídicas y apostillas políticas. Ob. cit. página 285.
- (65) D. Fernando DE LOS RIOS con motivo de la discusión del proyecto constitucional, en concreto del Título VII, se manifestaba así sobre el Consejo de Estado: .... hay un prejuicio, por tal lo entiendo, contra el Consejo de Estado en algunos sectores de la Cámara y lo encuentro plenamente infundado. De todos los órganos consultivos que tiene el país, no encuentro -- uno donde haya un personal más apto para la función que le es tá encomendada; el resto de lo que del Consejo de Estado pueda decirse, no depende de la incapacidad de su personal, sino de la organización de su funcionamiento, y esto puede ser objeto de revisión legal. Es más, yo considero que el Consejo de Estado debe tener, a su vez, función de Consejo Técnico de la Administración, y si no lo tiene el Consejo de Estado, será preciso crear un órgano que coordine la Administración española, que proponga planes de revisión de los servicios públicos; en una palabra, que le de unidad a esta Administración, - que está completamente desconectada entre sí, que no tiene -- coordinación y, a causa de esa falta de coordinación, no tiene rendimiento. Pero si la minoría radical socialista no acepta - el insertar estas palabras: "así como el Consejo de Estado", - naturalmente, nosotros votaremos su proposición, pero creemos que es víctima de un prejuicio; que el Consejo de Estado es susceptible de utilizarlo de una manera eficacísima para el porvenir del Estado español y que merece una mención en la Constitución, porque en ella se debe mencionar en cada instante los órganos que se estimen esenciales para el funcionamiento de la vida estatal", en su obra Escritos sobre Democracia y Socialismo. Edición y estudio preliminar de Virgilio ZAPATERO. Taurus Ediciones, S.A. Madrid, 1974, Páginas 309 y 310. Se desprende del significativo texto transcrito, en primer lugar

la gran estima que D. Fernando DE LOS RIOS profesaba a -- esta institución, y su configuración como un organismo eficaz no sólo de carácter consultivo sino también propulsor de la -- reforma administrativa necesaria; y en segundo término un -- diagnóstico de la realidad de la Administración española en -- ese momento.

- (66) En este sentido la afirmación de D. José María CORDERO TORRES: "... la Constitución republicana de 1931, cuyo artículo 93 se refería sin duda al Consejo, pero no se atrevía a nombrarlo, bajo el influjo de potentes prejuicios imperativos en los grupos gobernantes; ya que se refería a un Alto Cuerpo -- Consultivo que nunca llegó a organizarse definitivamente, ni -- como remodelación del clásico Consejo de Estado, ni como -- equivalente y sustitutivo", en Estudios de Derecho Administrativo (Libro Jubilar del Consejo de Estado). Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1972, página 87.
- (67) El Decreto de 2 de junio de 1924 previó la creación del Consejo de Trabajo, siendo creado por el Decreto de 19 de junio -- del mismo año. Su reglamento de régimen interior fue aprobado por Decreto de 21 de noviembre de 1925. Para los antecedentes de este organismo en la Dictadura de Primo de Rivera puede verse: Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria. Consejo de Trabajo. Disposiciones referentes a su organización y funcionamiento, publicadas en la "Gaceta" de Madrid, y recopiladas por acuerdo de la Comisión Permanente (Orden Cronológico). Madrid, 1926, 92 páginas.
- (68) El Consejo de la Economía Nacional fue creado por la Dictadura primoriverista en virtud del Real Decreto-Ley de 8 de marzo de 1924, y reformado por el Real Decreto de 9 de septiembre de 1930. Estaba administrativamente adscrito a la Presidencia del Gobierno y entre sus competencias, además de las consultivas, estaban la resolución de todas las cuestiones referentes a la formación de los aranceles de aduanas, la producción, gestión y negociación de los convenios comerciales, estudio de los problemas de la producción y del consumo, remisión y elaboración de estadísticas comerciales, etc. De la sucinta enumeración de sus competencias se deduce que el contenido de éstas no eran sólo de carácter consultivo y asesor, -- sino también resolutorio, pues absorbía en él las competencias anteriormente dispersas en materia de comercio interior y -- exterior atribuidas y repartidas en distintos organismos de varios departamentos ministeriales (éstos pasaban en adelante -- conforme al artículo 3º a ser organismos colaboradores y de -- relación con el Consejo de la Economía Nacional).

El Consejo de la Economía Nacional constaba de los órganos siguientes: Pleno, Comisión Permanente, Secciones, Elementos Asesores y Comisión Negociadora de Tratados. El Presidente del Consejo de la Economía Nacional era "el Jefe del Gobierno", cuyas veces en caso de suplencia correspondía al Ministro de Hacienda.

Por otra parte, en la composición del Consejo de la Economía Nacional había una amplia representación corporativa característica de la concepción política de la Dictadura.

- (69) La exposición de motivos del Decreto de 14 de julio de 1931, creador del Consejo Asesor de Economía, decía así: .... "El Ministerio de Economía Nacional, por la complejidad de funciones que le están asignadas, como por la peculiar naturaleza de las mismas que requieren rápida y sólida fundamentación de las decisiones que se adopten, necesita órganos de contacto amplísimos con la opinión económica nacional, con los intereses particulares, a veces contrapuestos, por lo menos en apariencia y temporalmente, aún cuando pueda resolverse esta contraposición en un superior interés colectivo. Si en todo caso debe la Administración procurar conocer no sólo necesidades, sino los anhelos de los administrados, más necesario se hace este conocimiento en el Departamento de Economía Nacional, en que se manejan las más concretas y vitales realidades del país.

Siempre, desde la creación del Ministerio ha sido preferente objeto de la atención de quienes lo regentaron, el funcionamiento de estos organismos informativos y asesores, y aún -- podría decirse que el Ministerio mismo nació a la realidad como derivado, como proyección en la esfera del Poder Ejecutivo del Consejo de Economía Nacional, creado en 1924, en términos que a partir de aquel momento de creación del Ministerio, se hacía necesaria la reforma y adaptación al mismo del organismo consultivo. Una tentativa de esta reforma tuvo lugar en efecto, por Real Decreto, número 2.064, publicado en la Gaceta de 12 de septiembre de 1930. Fue, sin embargo, insu-



ficiente esta reforma, porque el Consejo de Economía tal como venía creado, respondía a una concepción que alcanzó cierta -- boga en los días de la post-guerra y que, como es sabido, se basaba en una crítica acerca del parlamentarismo y en un es-- cepticismo total acerca del resultado de la labor parlamentaria. De aquí el propósito de cercenar facultades a la representación directa del pueblo, sustituyendo la deliberación política por --- los debates parciales en unas reuniones y asambleas de elemen-- tos técnicos cuyo nombramiento controlaba el Gobierno y en que venían a desdoblarse los Consejos y órganos consultivos de an-- tiguos constituidos alrededor de cada Departamento ministerial. El fracaso de tales Parlamentos de orden económico, de orden financiero; de obras públicas, cultural, etc., ha sido manifiesto, y más que en otro campo en el de la economía, que es --- aquel en que más adelante se llevó la realización de tal programa, encubriendo una manifiesta reacción política bajo el aspecto de tecnificación de los procedimientos administrativos ....".

- (70) El preámbulo expositivo del Decreto de 23 de abril de 1932, -- creador del Consejo Ordenador de la Economía Nacional, decía así: "... Este Consejo no es una continuación ni una imitación del Consejo de Economía Nacional. Su estructura, sus funcio-- nes y su finalidad difieren esencialmente. No es tampoco una - institución a semejanza del Comité de Industria y Comercio de Gran Bretaña, creado en febrero de 1927, y cuya misión se -- circunscribe a investigar las condiciones y perspectivas de la industria y el comercio británicos, con referencia especial al comercio de exportación. No es, de igual manera, una repetición de los Comités técnicos ingleses que cifran su actividad - en el estudio de aspectos concretos y limitados de su economía. El Consejo Ordenador de la Economía Nacional que se estatuye con características y objetivos propios, si por su composición y el alcance de su obra tiene alguna similitud, es con la Comi-- sión que estableció en abril de 1926 una Ley del Reichstag y - que se proponía específicamente investigar la producción y venta de los productos de la economía alemana."
- (71) La exposición de motivos del Decreto de 7 de noviembre de -- 1933, creador de la Junta Permanente de Estado decía: "... Los sentimientos firmísimos de amor a la paz y de acatamiento a las normas universales del Derecho internacional que constitu-- yen otros tantos puntos cardinales en la política general de la República, necesitan, para garantía de su propia eficacia, de un órgano de asesoramiento y de consejo que, coordinando la labor sucesiva de los Gobiernos, sirva entre ellos de lógico y eficaz enlace, llamado a facilitar a la política exterior de Es-- paña la indispensable continuidad.

Precisa, en efecto, dotar a la República de una alta entidad consultiva de cuyo concurso queda esperar no sólo los asesoramientos propios de un organismo que por la especial preparación y experiencia de sus componentes habrá de tener la máxima autoridad, sino una acción de consejo coordinada y congruente que, en cuanto se refiera a la política exterior de España y a los elevados ideales que la inspiran, - unifique la orientación de los Gobiernos y les solidarice, -- en cierto modo, y hasta donde sea posible, en la responsabilidad inherente a su gestión.

La creación de un organismo asentado sobre tan nobles - y elevadas bases contribuirá sin duda a facilitar el sucesivo desarrollo de cuantas orientaciones constituyen el objetivo -- ideal de la República en materia de política exterior; el máximo apoyo moral y la más entusiasta y activa cooperación en cuanto se refiere a la Sociedad de Naciones; la aproximación espiritual hacia nuestras hermanas de cultura y raza; la intensificación de una manera general de nuestras amistosas relaciones con todas las naciones ligadas ya a España - por el lazo de los intereses comunes y de la recíproca amistad, y el cumplimiento -por último- solícito y desinteresado, de la misión de cultura y de paz que nos corresponde en el Norte de Africa ...."

#### CAPITULO IV. EL PRESIDENTE Y LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO.

El Presidente del Consejo de Ministros aparece como una de las figuras claves en el conjunto de las instituciones político-administrativas existentes durante la Segunda República. Este papel destacado se fundamentaba en las importantes competencias políticas y administrativas que tenía acumuladas.

El Presidente del Consejo de Ministros además de las importantes competencias de naturaleza política que tenía atribuidas como máximo responsable y coordinador de la labor gubernamental, era el titular del Ministerio de la Presidencia. Este departamento además de tener atribuidas competencias específicas sobre una serie importante de materias (así sobre la política colonial y del Protectorado, catastral y estadística, turismo, aeronáutica, meteorología) y de estarle adscrito el organismo autónomo competente en materia de reforma agraria (materia ésta tan determinante de la economía de la época), tenía también competencia para la coordinación de la actuación del resto de los Departamentos ministeriales, fundamentalmente a través de las importantes Comisiones Interministeriales que le estaban adscritas.

##### 1) El Presidente del Gobierno.

La regulación constitucional de la figura del Presidente del Gobierno está contenida mayoritaria y principalmente en el Título VI del texto constitucional (artículos 86 a 93) dedicado al Gobierno. Además de este Título, en otros Títulos existen artículos dispersos -- que también se refieren a esta figura (en concreto los artículos 27, 63, 75 y 121). Es de destacar el hecho de que en todos los artículos citados, salvo el 75 que habla del Presidente del Gobierno, la expresión constitucional es Presidente del Consejo de Ministros, confor

me a la denominación tradicional usada desde el primer tercio del - siglo XIX.

Como antecedentes históricos pueden citarse el Valido, el - Presidente de la Junta de Estado, y el Secretario Universal de Despacho (1). El Estatuto Real de 10 de abril de 1834, en su artículo - 37 consagrará por primera vez esta figura en nuestro constitucionalismo. Los posteriores textos constitucionales guardaron silencio, pero a pesar de este mutismo constitucional la Presidencia del Consejo - de Ministros permaneció a lo largo de todo el siglo XIX, siendo sus titulares en muchas ocasiones personalidades políticas de gran relieve que han llenado muchas páginas de nuestra historia contemporánea.

Salvo el período excepcional, transitorio y constituyente del Gobierno Provisional en que hubo un mismo titular que ostentó simultáneamente las Jefaturas de Estado y del Gobierno; durante el resto del período republicano, en virtud de la Constitución aprobada, se diferenciaron claramente las personas del Presidente de la República y del Presidente del Consejo de Ministros, no así el ejercicio de sus - competencias en muchas ocasiones, debido a los problemas y conflictos surgidos en su ejercicio.

a) Su nombramiento, estatuto jurídico y cese.

El artículo 75 de la Constitución, ubicado en el Título V establecía así el modo de elección del Presidente del Gobierno: "el Presidente de la República nombrará y separará libremente al Presidente del Gobierno". Ahora bien, lo que a primera vista podría parecer, que el artículo 75 consagraba una facultad del Presidente de la República sin límites y de forma sencilla, no era tal. En primer lugar, - porque existían unas causas de inelegibilidad tipificadas en el artículo

70 del mismo texto constitucional, que limitaban "prima facie" la posibilidad de elegir a cualquier candidato; y, en segundo término, porque el procedimiento de elección y posterior nombramiento del candidato a la Presidencia del Consejo de Ministros estaba condicionado por la realidad política del momento, por lo que era usual que el Presidente de la República iniciase un período de consultas con diversas personalidades políticas independientes y sobre todo con los representantes de las fuerzas políticas parlamentarias (2).

El anterior modo normal y constitucionalmente fijado de elección del Presidente del Consejo de Ministros, sólo tuvo la excepción de su inaplicabilidad durante el período constituyente. Como ya se ha dicho, en virtud del Decreto de 14 de abril de 1931, el Comité de las fuerzas políticas coaligadas para la instauración del nuevo régimen designó a D. Niceto ALCALA ZAMORA, Presidente del Gobierno Provisional y simultáneamente este cargo también llevaba aparejada la titularidad de la Jefatura del Estado. En cuanto al período del mandato el texto constitucional guardaba silencio, por lo que en principio era ilimitado.

El artículo 87 de la Constitución establecía en su segundo párrafo que le afectaban al Presidente del Consejo de Ministros las mismas incompatibilidades que las establecidas en el artículo 70, al cual remitía, para el Presidente de la República, en virtud del voto particular al Proyecto Constitucional aceptado a propuesta del Sr. CASTRILLO (3). Tales causas no eran propiamente incompatibilidades como ya se dijo al hablar del Presidente de la República, sino causas de inelegibilidad. Estas eran, según el artículo 70, las siguientes:

- a) Ser militar en activo o en la reserva, ni estar en situación de retirado al menos diez años.

- b) Ser eclesiástico, ministros de las varias confesiones religiosas existentes, o bien ser religioso profeso.
- c) Ser miembro de las familias reinantes o ex reinantes de cualquier país, sea cual fuese el grado de parentesco que les uniese con el jefe de las mismas.

El Presidente del Consejo de Ministros, como ya se ha señalado, no era un simple "primus inter pares", sino que por el contrario tenía jerarquía sobre el resto de los miembros del Gobierno, a los cuales él proponía para su nombramiento por el Presidente de la República, coordinaba y dirigía. Su configuración constitucional se hizo a imitación del canciller alemán, tal como estaba configurado en la Constitución de Weimar. Por otra parte, contribuía a resaltar su papel preeminente, no sólo la personalidad política de sus respectivos titulares a lo largo de la Segunda República, sino también su 'papel' como líder en muchos casos de fuerzas políticas que le prestaban apoyo parlamentario.

Al Presidente del Consejo de Ministros le eran de aplicación las prohibiciones (en concreto las señaladas en el artículo 89 de la Constitución) y las incompatibilidades que afectaban a los demás --- miembros del Gobierno. Además de lo anterior, la Ley sobre Incompatibilidades de 9 de abril de 1933 en su artículo 3º prohibía expresamente abogar ante los tribunales hasta dos años después de cesar en el cargo. El Presidente del Consejo de Ministros venía obligado al cumplimiento de sus deberes, y su incumplimiento daba origen a la responsabilidad correspondiente. La responsabilidad en que podía incurrir era de tres clases: civil, penal y política.

El artículo 92 de la Constitución se refería a la exigencia - de responsabilidad civil y penal, así: "El Presidente del Consejo y -- los Ministros son, también individualmente, responsables en el orden civil y criminal, por las infracciones de la Constitución y de las leyes. En caso de delito, el Congreso ejercerá la acusación ante el -- Tribunal de Garantías Constitucionales en la forma que la ley determine."

Por su parte, el Reglamento del Congreso de los Diputados aprobado el 29 de noviembre de 1934 en su artículo 120, preveía el procedimiento del ejercicio de la acusación parlamentaria contra el Presidente del Consejo, que era el mismo que para el resto de los Ministros, de la forma siguiente:

"1). Para la acusación del Presidente del -- Consejo y de los Ministros se observará lo prevenido en los artículos 77 y siguientes - de la Ley de 14 de junio de 1933 (Gaceta - de Madrid del día 30), modificada el 1 de - septiembre siguiente (Gaceta del día 9).

2). La propuesta de acusación no podrá formularse antes de estar constituida definitivamente la Cámara; deberá ir motivada, señalando específicamente el delito que se impute, y habrán de suscribirla la décima parte de los Diputados en ejercicio, los cuales podrán asimismo exigir para ello la convocatoria de Cortes, que previene en su citado artículo la aludida Ley.

3). Una vez presentada la propuesta, seguirá los trámites de una proposición de ley, - pero con las modificaciones que establece el artículo 109 de este Reglamento, cuyas normas se aplicarán igualmente en lo relativo a la Comisión que ha de entender en el asunto.

4). La votación de la propuesta se hará por bolas, y no prosperará la acusación más que cuando reúna los sufragios conformes de la - mayoría absoluta de los Diputados en ejercicio."

Vemos, pues, que el órgano constitucional competente para plantear la exigencia de responsabilidad civil y penal del Presidente del Consejo de Ministros era el Congreso de los Diputados, como -- anteriormente en el período de la Restauración. Ahora bien, una vez acordada parlamentariamente la presentación de la demanda en el se no de la Comisión especial nombrada al efecto, de acuerdo con el - procedimiento y los requisitos ya señalados, era otro órgano el que debería pronunciarse. Respecto a la responsabilidad criminal, el tema era clarísimo, pues así estaba señalado constitucionalmente por el artículo 121; siendo este órgano de justicia constitucional sus tituto de la competencia anteriormente atribuída en la Monarquía al Senado. En cuanto a la responsabilidad civil, el texto constitucional - guardaba silencio, por lo que correspondía conforme a la aún vigente ley de 5 de abril de 1904 a la Jurisdicción ordinaria.

Por otra parte, el hecho de que el Tribunal de Garantías -- Constitucionales fuese el competente para la exigencia de la respon sabilidad al Presidente del Consejo de Ministros, era una garantía de - que las demandas no se presentarían caprichosamente y por motivos - políticos coyunturales. Hay que decir que no se conoce ninguna senten cia en materia de responsabilidad criminal contra ningún Presidente - del Consejo de Ministros, sí en cambio hubo la de 6 de junio de 1935 por rebelión militar contra el Presidente y Consejeros de la Generalidad de Cataluña.

Lo que sí hubo en la primera semana del mes de enero de - 1936, fue una petición de responsabilidad criminal por infracción cons titucional tipificada en el artículo 151 del Código Penal contra el Sr. PORTELA VALLADARES y su Gobierno, debido al Decreto aprobado de supresión de sesiones de las Cortes, y que fue presentada por la minoría monárquica con el apoyo de la C.E.D.A. Esta petición no -- llegó finalmente a prosperar y ser aprobada, debido a la disolución - de las Cortes por el Decreto de 7 de enero de 1936 (4).



El procedimiento para exigir la responsabilidad criminal del Presidente del Consejo de Ministros estaba minuciosamente detallado en el Título VIII (artículos 76 a 100) de la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales. Este procedimiento era idéntico para - el caso del Jefe del Estado, Presidente de las Cortes y Ministros.

La tercera clase de responsabilidad exigible al Presidente - del Consejo de Ministros era de carácter político. Esta consistía en la presentación de un voto de censura en el Congreso de los Diputados contra el Gobierno, el cual en caso de prosperar producía el ce se automático de todo el Gobierno, incluido su Presidente. Por su - parte, el artículo 64 de la Constitución establecía los requisitos y - procedimiento aplicable, a la presentación del voto de censura con-- tra el Gobierno o cualquiera de sus miembros. Si era contra el Gobierno en su totalidad, afectaba también a su Presidente. El citado artículo 64 decía así:

"El Congreso podrá acordar un voto de cen-- sura contra el Gobierno o alguno de sus Mi nistros.

Todo voto de censura deberá ser propuesto, en forma motivada y por escrito, con las -- firmas de cincuenta Diputados en posesión - del cargo. Esta proposición deberá ser co-- municada a todos los Diputados y no podrá - ser discutida ni votada hasta pasados cinco - días de su presentación.

No se considerará obligado a dimitir el Go-- bierno, ni el Ministro, cuando el voto de -- censura no fuese aprobado por la mayoría - absoluta de los Diputados que constituyen la Cámara.

Las mismas garantías se observarán respecto a cualquier otra proposición que indirectamente implique un voto de censura".

Asimismo el artículo 119 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 29 de noviembre de 1934 fijaba el procedimiento parlamentario para la presentación y aprobación del voto de censura gubernamental, como se ha señalado en capítulos precedentes.

El artículo 75 del texto constitucional señalaba que el Presidente de la República, al igual que podía libremente nombrar al Presidente del Consejo de Ministros, de la misma manera podía separarlo. Tal facultad presidencial, teóricamente tan amplia, estaba limitada a la realidad política, y en concreto a la continuidad del apoyo parlamentario al Presidente del Consejo de Ministros. Este que tenía un período de mandato no determinado, tenía en principio vocación de permanencia en tanto él y su Gobierno gozasen de la doble confianza presidencial y parlamentaria. La separación en el cargo era obligada para el Presidente de la República, según el mismo artículo 75 de la Constitución, en el caso de que el Congreso le negase de modo explícito la confianza mediante el voto de censura (5).

Además del caso anterior, otros modos de cese posibles, algunos de ellos no contemplados en el texto constitucional, eran: la renuncia (6), el fallecimiento, la incapacidad física sobrevenida, la incapacidad legal derivada de sentencia condenatoria por responsabilidad criminal dictada por el Tribunal de Garantías Constitucionales, y la pérdida de las elecciones legislativas.

#### b) Competencias

El párrafo primero del artículo 87 de la Constitución decía: que "el Presidente del Consejo de Ministros dirige y representa la política general del Gobierno". Esta competencia de carácter general implicaba que el Presidente del Consejo de Ministros tenía constitucionalmente asignada una auténtica supremacía sobre el resto de los miembros del Gobierno a los cuales dirigía y coordinaba, siendo él -

como máxima jerarquía gubernamental quien representaba y manifestaba la política del Gobierno. A diferencia de esta competencia del Presidente del Consejo de Ministros de carácter general, los demás miembros del Gobierno se les asignaba una competencia específica - sobre el área del departamento asignado, al señalar el párrafo tercero del mismo artículo 87 que "a los Ministros corresponde la alta - dirección y gestión de los servicios públicos asignados a los diferentes Departamentos ministeriales". A sensu contrario las competencias gubernamentales expresamente no atribuídas al Gobierno en su conjunto, o a alguno de sus miembros, correspondían al Presidente del Consejo de Ministros; por lo que se puede concluir diciendo que éste tenía reconocidas con carácter residual todas las facultades y - competencias expresamente no atribuídas.

Junto a las importantes competencias de carácter administrativo atribuídas al Presidente del Consejo de Ministros, tenía también otras de carácter político. De éstas la más importante era la facultad de elección de los miembros de su gobierno, proponiendo el -- nombramiento de los mismos al Presidente de la República.

Los miembros del Gobierno o Consejo de Ministros podían ser de dos clases, como se ha señalado precedentemente, a saber: - ministros normales, con cartera o con departamento a los que se refería el artículo 75 de la Constitución; y ministros sin cartera o sin departamento ministerial concreto, y cuya existencia estaba contemplada en el artículo 88 del texto constitucional. Mientras que la existencia de los ministros con cartera, sin prefijarse su número, era obligatoria constitucionalmente; por el contrario la existencia de los ministros sin cartera era facultativa, dependiendo de la voluntad del Presidente del Consejo de Ministros. (7)

El artículo 63 de la Constitución le reconocía a la vez que al resto de los miembros del Gobierno, el derecho a ser oído en el Congreso de los Diputados, cuando no ostentase la condición de Diputado. Finalmente, como consecuencia de la competencia directora y - coordinadora de las tareas del Gobierno, le estaba atribuída normati-

vamente la presidencia de una serie de órganos consultivos del Gobierno y de la Administración estatal. Así le correspondía la Presidencia del Consejo de Economía Nacional cuando este órgano actuase como órgano asesor del Gobierno; la vocalía y la presidencia, en sustitución del Presidente de la República, de la Junta Permanente de -- Estado (a este respecto, una vez cesado en el cargo, seguía teniendo derecho a ser vocal nato de dicha Junta), etc.

### c) Organos de apoyo

La Presidencia del Consejo de Ministros carecía de un órgano administrativo específico y "ad hoc" como el Presidente de la República, que tenía su Casa Oficial. No obstante, contaba con una Secretaría para el despacho de una serie de tareas administrativas mínimas, como la correspondencia y protocolo. La razón de tal ausencia se debía a que el titular de la Presidencia del Consejo de Ministros, lo era también de un Departamento ministerial: la Presidencia del Consejo de Ministros.

### 2) La Presidencia del Consejo como Departamento.

El Presidente del Consejo de Ministros, además de su categoría propia y superior a la del resto de los Ministros, era titular de un Departamento ministerial: La Presidencia del Consejo. Este -- Ministerio surge por primera vez en 1852, en virtud de la Ley de -- Presupuestos del Gobierno presidido por BRAVO MURILLO, que le -- asignó una asignación presupuestaria propia y diferente de la de los demás Ministerios y unas competencias específicas. A pesar del reconocimiento legal y presupuestario de la Presidencia como Departamen to ministerial independiente y de su permanencia como tal a lo largo del siglo XIX y del XX, acabó siendo reconocida finalmente por la -- doctrina de la época, reacia inicialmente a su admisión (8).

Durante la Segunda República no sólo subsiste el Ministerio de la Presidencia del Consejo, sino que progresivamente es potenciado mediante la atribución de nuevas competencias, así como a través de la adscripción de importantes y significativos órganos y organismos --- autónomos (9). La sucesiva atribución de competencias a este Depar-

tamento, tiene también su correspondencia en el continuo aumento de sus asignaciones en los diferentes presupuestos aprobados. No obstante, en un primer momento se adoptó una actitud, inmediatamente rectificada, en la que se criticaba a la Dictadura por haber concentrado un excesivo número de unidades administrativas en la Presidencia (10).

El reconocimiento normativo de la Presidencia del Consejo de Ministros, como Departamento ministerial específico e independiente, aparece entre otras en las siguientes significativas normas: en las leyes de presupuestos, en la Sección Primera de las obligaciones relativas a los Departamentos ministeriales en el artículo 49 del Reglamento del Congreso de los Diputados, aprobado el 29 de noviembre de 1936, que al referirse a las Comisiones Permanentes del Congreso incluía también a las de todos los Ministerios "que se rán tantas como Departamentos existan, reputándose como uno de éstas la Presidencia del Consejo"; y en el Decreto de 23 de abril de 1931, relativo a la reestructuración orgánica del Consejo de Estado, en su artículo 2º señalaba entre las varias Secciones existentes la de Presidencia y Gobernación.

a) Enumeración de los distintos órganos que la componían.

El Ministerio de la Presidencia del Consejo de Ministros, contaba con los órganos básicos normalmente existentes en todo Departamento ministerial: Subsecretaría y Direcciones Generales; así como con una serie de organismos autónomos y Comisiones Interministeriales adscritas.

El número de órganos y unidades administrativas que radicaban en la Presidencia, si bien no eran muchas, eran importantes desde el punto de vista de las materias que eran competentes. Por otra parte, la estructura administrativa del Departamento, especial-

mente las Direcciones Generales, al igual que el resto de los Departamentos ministeriales, no fue en su totalidad estable en el período que contemplamos. Una característica diferencial y específica del Ministerio de la Presidencia del Consejo de Ministros, era el carácter impulsor y coordinador de la actividad administrativa del resto de los Departamentos ministeriales, que la realizaba principalmente a través de las cuatro Comisiones Interministeriales que de él dependían.

La Subsecretaría, creada en 1834 durante la reforma de la Administración Central llevada a cabo por el Gobierno presidido por D. Francisco MARTINEZ DE LA ROSA, además de las competencias atribuídas normalmente a este órgano, se le delegaron durante diez meses las competencias del titular del Departamento en materia de Marruecos y Colonias. Por otra parte, de ella dependían directamente el Patronato Nacional de Turismo, creado en 1928, en virtud de su reestructuración profunda producida por el Decreto de 4 de diciembre de 1931.

Las Direcciones Generales existentes eran: 1) La Dirección General de Marruecos y Colonias, hasta el 19 de junio de 1934 en que se suprimió, siendo reestablecida el 3 de julio de 1936. Esta Dirección General tenía unas características especiales que se analizarán en un próximo epígrafe; 2) La Dirección General del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística, suprimida el 28 de septiembre de 1935, pasando sus servicios a depender de otros Ministerios; 3) La Dirección General de Aeronáutica, creada el 5 de abril de 1933, que pasó a depender el 2 de octubre de 1935 del Ministerio de la Guerra; 4) La Dirección General de Turismo, creada en la Dictadura y de corta existencia durante el período republicano. Se suprimió por el Decreto de 4 de diciembre de 1931, que procedió a la reestructuración del Patronato Nacional de Turismo.

Los dos organismos autónomos adscritos a la Presidencia -- del Consejo de Ministros fueron: 1) La Junta Central de Reforma -- Agraria, de corta vigencia temporal y antecedente del Instituto de -- Reforma Agraria; y 2) el Patronato Administrador e Incautador de -- los bienes de los Jesuitas.

Además de los anteriores, dependían también de la Presi-- dencia: La Sección de parcelación y Colonización, anteriormente en el Ministerio de Trabajo, en virtud del Decreto de 28 de octubre de 1931. No obstante, la adscripción de esta Sección fue durante poco tiempo, ya que posteriormente pasó a integrarse en los organismos creados para la realización de la Reforma Agraria; la Asesoría Jurí dica, desempeñada por la Abogacía del Estado, creada y regulada por el Decreto de 1 de octubre de 1934, al igual que las establecidas en todos los Ministerios; el Patronato para la publicación de una Biblio teca de Escritores Clásicos Españoles, creado y regulado por el De creto de 23 de abril de 1936; y el Comité Meteorológico Nacional y el Servicio Meteorológico Nacional. Ambos dependieron inicialmente de la Dirección General del Instituto Geográfico, Catastral y de Esta dística, pasando posteriormente a estar adscritos a la creada Direc-- ción General de Aeronáutica.

b) Organización y competencias de los diferentes órganos.

El Decreto de 21 de abril de 1931 suprimió la Dirección Ge neral del Instituto Geográfico dependiente de la Presidencia, refun-- diéndose con la de Estadística del Ministerio de Trabajo, denominán-- dose en lo sucesivo Dirección General del Instituto Geográfico y Ca-- tastral. Destaca en la exposición de motivos de este Decreto una -- fuerte crítica a la Dictadura por dos hechos: en primer lugar, por -- la fácil creación de nuevos organismos, y en segundo lugar, por la concentración de servicios en el Ministerio de la Presidencia, lo --

cual era considerado como una "desnaturalización" de su función. Es tas manifestaciones críticas iniciales de la República, desaparecieron inmediatamente pues se adoptó una idéntica postura a las tendencias criticadas de la Dictadura: potenciación del Ministerio de la Presiden cia, adscribiéndose a él numerosos servicios, algunos de ellos de -- gran importancia. Asimismo, fruto de la concepción intervencionista y de modernización republicana, fueron creados nuevos Departamentos ministeriales, numerosos organismos autónomos y servicios públi-- cos para satisfacer las demandas sociales de la época.

La adscripción de la Dirección General del Instituto Geográ-- fico y Catastral al Ministerio de Trabajo, fue breve, puesto que en virtud del Decreto de 9 de octubre de 1931 esta Dirección General, ahora llamada del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística, - pasaba a depender nuevamente del Ministerio de la Presidencia. Con esta readscripción que suponía la rectificación de una medida inicial, estas amplias competencias atribuídas a esta significativa Dirección General, volvían a estar ubicadas en el Departamento ministerial en que tradicionalmente siempre estuvieron (11).

El Decreto de 22 de abril de 1932 estableció la estructura - orgánica del Servicio de Estadística, que era dependiente de la Direc-- ción General del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística. Es-- taba compuesto del siguiente modo:

- Un centro directivo que era la propia Dirección General de la que dependía.
- Un órgano consultivo: el Consejo Superior de Estadística. Este ór-- gano era el encargado de coordinar los servicios estadísticos de - todos los Departamentos ministeriales, a fin de evitar duplicidades y desconexión. El Presidente del Consejo era el Director General del Instituto, existiendo vocales en representación de los diversos -



servicios estadísticos ministeriales y vocales electivos en virtud de sus conocimientos reconocidos en materias conexas con la estadística (economía, demografía, ciencias sociales, etc.).

- Las oficinas ejecutivas: las Secciones de la propia Dirección General, las Secciones Provinciales y las Secciones especiales que se establecieron en los diferentes Departamentos ministeriales.
- Un centro de investigaciones especiales o Laboratorio de Estadística. El Decreto de 30 de enero de 1935 desarrolló las competencias de este Centro, que eran básicamente: la recopilación, ordenación y publicación de los índices y estudios estadístico-matemáticos acerca de los problemas de la economía y demografía nacionales.

Las Secciones de la Dirección General, tenían a su cargo, entre otros, la realización de los siguientes trabajos: censos generales (de población, vivienda, rotulación de calles y nomenclatura), -- censos administrativos (censo electoral, de parados, padrón municipal), estadísticas demográficas, censos económicos, censos sociales, estadísticas especiales de trabajo, estadísticas económicas y financieras, estadísticas sociales, etc. Por su parte, las Secciones provinciales de Estadística eran las encargadas de recoger en sus respectivas demarcaciones y con arreglo a las instrucciones emanadas de la Dirección General, los datos relativos a su circunscripción. Finalmente, las Secciones especiales de Estadística de los Ministerios -- que se creaban por este Decreto, tenían la misión peculiar de ordenar y ajustar los trabajos estadísticos del respectivo Ministerio a -- las normas trazadas por los organismos internacionales, sin perjuicio de que también realizasen los servicios estadísticos que sus Ministerios les encomendasen.

La Orden de 28 de mayo de 1934 creó el Consejo de Estadística como un órgano consultivo de la Dirección General. Este nuevo órgano se creaba sin perjuicio de la existencia dentro del Servicio de Estadística del Consejo Superior de Estadística. Mientras que el nuevo órgano consultivo, era de composición funcional y de número reducido (se componía de los cinco Jefes que ocuparan los primeros puestos del escalafón del Cuerpo Nacional de Estadística) y de exiguas competencias (fundamentalmente inspectoras); el Consejo Superior de Estadística por el contrario tenía atribuidas más competencias y sobre todo realizaba una tarea coordinadora de las actividades de los otros Ministerios allí representados, teniendo entre sus vocales a personas expertas, no necesariamente funcionarios. La Orden de 19 de noviembre de 1934 aprobó el Reglamento del Consejo de Estadística.

El Decreto de 30 de octubre de 1934 reestructuró en la Dirección general del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística, el Consejo del Servicio Geográfico. Este órgano de carácter consultivo, con una tarea básicamente asesora en materia no sólo geográfica sino también catastral, se componía del Pleno y de varias Secciones. El número de sus componentes, funcionarios, era reducido: los Inspectores Generales, los Jefes de Servicio y los Jefes de Negociado de las ramas Geográfica y Catastral. La Orden de 14 de diciembre de 1934 aprobó el Reglamento del Servicio Geográfico. Posteriormente, el Decreto de 28 de septiembre de 1935, aprobado para la aplicación de la Ley de Restricciones de 1 de agosto del mismo año, suprimió la Dirección General del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística, pasando sus servicios a depender de los Ministerios de Instrucción Pública, Trabajo, Justicia, Sanidad y Hacienda, las materias de Geografía, Estadística y Catastro respectivamente.

De la Dirección General del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística, a su vez dependían otros organismos: 1) La Comisión

Militar de Enlace en virtud del Decreto de 21 de noviembre de 1931. Este era un órgano de información y de ejecución de los asuntos relacionados con la cartografía militar; 2) el Comité Meteorológico Nacional, y 3) el Servicio Meteorológico Nacional. Estos dos últimos organismos, posteriormente pasaron a depender de la creada Dirección General de Aeronáutica.

El Comité Meteorológico Nacional fue creado por el Decreto de 12 de enero de 1932, con la finalidad de coordinar y uniformar - todos los trabajos meteorológicos, así como encomendar a cada una de las distintas organizaciones que en él estaban representadas, la labor que debían realizar dentro del marco de su competencia. Por su parte, las diferentes organizaciones meteorológicas representadas en el Comité, gozaban de autonomía con respecto a éste, sin perjuicio de la tarea coordinadora asignada al Comité. Este se componía de vocales natos con voz y voto, representantes de los diversos organismos y unidades administrativas interesadas en la meteorología (así Direcciones Generales de Aeronáutica Civil, Sanidad, Agricultura, Montes, Señales Marítimas; Ministerio de Comunicaciones; Mancomunidades Hidrográficas, etc.) y de vocales de libre elección entre - expertos, con voz pero sin voto. La Presidencia del Comité correspondía al Director General del Instituto Geográfico, Catastral y de -- Estadística, siendo la Vicepresidencia electiva entre los vocales natos. Posteriormente, fruto del cambio de la adscripción, la citada Presi-- dencia correspondió al Director General de Aeronáutica.

Además del Comité Meteorológico Nacional cuya tarea, como se ha dicho, era el coordinar la iniciativa privada con la publica, así como también unificar la actuación de los diferentes órganos estatales relacionados con la meteorología, existía como órgano --- estatal competente en esta materia el Servicio Meteorológico Nacional. Este era un organismo adscrito inicialmente a la Dirección - General del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadísti- ---

ca; y posteriormente a la Dirección General de Aeronáutica por el Decreto de 5 de abril de 1933. El Decreto de 1 de julio de 1932 -- aprobó el nuevo reglamento orgánico del Servicio Meteorológico Nacional. Destacaba en su exposición de motivos: la necesidad de dar el máximo rigor científico a la meteorología española, la voluntad de aplicar los numerosos convenios internacionales existentes sobre la materia en los últimos años, y, por último, el establecimiento de la Jefatura del Servicio con el mayor número posible de garantías que asegurasen su competencia científica especializada y la capacidad directiva. El Servicio Meteorológico Nacional era configurado como el organismo encargado y competente de la meteorología estatal en todos sus aspectos y representante del Estado en todos los Congresos y organizaciones meteorológicas internacionales. Estaba integrado el citado Servicio por todos los Centros, observatorios y estaciones meteorológicas de propiedad estatal, debiendo coordinar e inspeccionar los demás centros de carácter privado. El Servicio Meteorológico Nacional, a cuyo frente había un Jefe auxiliado por dos Subjefes, tenía la estructura orgánica interna siguiente: una Oficina Central (con las Secciones de Predicción del Tiempo, Climatología, Aerología, Investigaciones Especiales de Meteorología, de Aeronáutica y de Informaciones), una Junta Técnica de carácter ase sor, una Comisión Administrativa para las cuestiones de recepción de material, la Habilitación y la Secretaría para las cuestiones administrativas. Hay que señalar, por último, respecto a este Reglamento orgánico del Servicio Meteorológico Nacional, que además de regular sus competencias y estructura, dedicaba la mitad del articulado a regular detalladamente el régimen jurídico de su personal.

Otra de las Direcciones Generales del Ministerio de la Pre sidencia del Consejo, fue la Dirección General de Aeronáutica, creada por el Decreto de 5 de abril de 1933 (12). Esta nueva Dirección General asumía las competencias de: la Dirección General de Aeronáutica Civil, la Jefatura de Aviación militar del Ministerio de la -

Guerra, y la Dirección de Aeronáutica naval del Ministerio de Marina. El Servicio Meteorológico Nacional pasaba a depender de esta - Dirección General y como hasta ese momento de la Dirección General del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística.

La Dirección General de Aeronáutica, bajo la dependencia - inmediata del Presidente del Consejo de Ministros, era competente en las siguientes materias: el mando superior de todas las fuerzas aéreas, la dirección del tráfico aéreo, la instrucción del personal de aeronáutica, tanto civil como militar, el servicio técnico e industrial de aeronáutica, etc. Su estructura orgánica interna era así: Secretaría, Jefatura Superior de las Fuerzas del Aire, Jefatura de - Instrucción, Sección de Tráfico Aéreo, Sección de Servicios Técnicos e Industriales y Sección de Contabilidad y Presupuestos. A su vez, - dependientes de la Jefatura de Instrucción estaban la Escuela General de Aeronáutica (de nueva creación) y la Escuela Táctica Militar. Como órgano consultivo de la Dirección General, fue creado un Consejo Superior de Aeronáutica integrado por el Presidente del Consejo de - Ministros que lo presidía, el Jefe del Estado Mayor Central del Ejército, el Jefe del Estado Mayor de la Armada, el Subsecretario de -- Comunicaciones, el Director General de Aeronáutica y un Secretario.

Posteriormente, el Decreto de 14 de julio de 1934 estableció con detalle la organización y funcionamiento de la Dirección General de Aeronáutica. Novedad significativa de este Decreto era que establecía que el Presidente del Consejo de Ministros era el "Jefe Supremo de la Aeronáutica", y que dejaba de ser miembro del Consejo -- Superior de Aeronáutica (siendo sustituido por el Subsecretario del - Departamento), organismo consultivo que pasaba a dependerle directamente y que debía evacuar sólo los informes concretos por él solicitados. Por otra parte, se reiteraba la preeminencia de esta Direc-- ción General en materia de aeronáutica, señalándose que no obstante,

los Ministerios de la Guerra y de Marina eran competentes en la -- normativa reguladora y en el pago de haberes de su personal adscri<sup>u</sup>tos a esa Dirección General. El Decreto de 2 de octubre de 1935 extinguió la adscripción de la Dirección General de Aeronáutica del Mi<sup>u</sup>nisterio de la Presidencia del Consejo de Ministros, estableciendo -- que pasase a depender del Ministerio de la Guerra. Este mismo De<sup>u</sup>creto preveía asimismo la aprobación por las Cortes de una Ley de bases orgánicas de la Aeronáutica Nacional. La dependencia de la -- aeronáutica militar de una Dirección General de un Ministerio civil (aunque no fuese en la totalidad del período republicano contemplado) es un hecho significativo, y además revelador de la tendencia poten<sup>u</sup>ciadora del Ministerio de la Presidencia del Consejo de Ministros, adoptada por la Segunda República en un segundo momento rectificac<sup>u</sup>ador de su actitud inicial a este respecto.

La Administración turística republicana inicial correspondía a los organismos del Ministerio de la Presidencia: El Patronato Na<sup>u</sup>cional de Turismo y la Dirección General de Turismo. El Patronato Nacional de Turismo había sido creado por el Real Decreto de 25 de abril de 1928 por la Dictadura, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, y se había refundido en él la Comisaría Regia de Tu<sup>u</sup>rismo, instituída a su vez por el Real Decreto de 19 de junio de --- 1911 (13).

La primera norma aprobada por la República fue el Decreto de 23 de abril de 1931, que perseguía dos objetivos básicos: revisar la actuación administrativa anterior, especialmente en materia econó<sup>u</sup>mica, donde constaban desviaciones de fondos; y proceder al exámen de la necesaria reestructuración orgánica. Así, en virtud de esa pre<sup>u</sup>visión por el Decreto de 4 de diciembre de 1931, el Patronato Nacio<sup>u</sup>nal de Turismo fue reestructurado del siguiente modo: a) se transfor<sup>u</sup>mó su naturaleza jurídica, ya que dejó de ser organismo autónomo,

pasando a convertirse en un órgano sin personalidad. Este cambio - se hizo a fin de evitar las irregularidades financieras y las desviaciones de fondos; b) se suprimió la Dirección General de Turismo, - pasando sus medios materiales y humanos a la Subsecretaría del Departamento, bajo la dependencia inmediata de un funcionario con categoría de Jefe de Administración, que ostentaría el título de Secretario del Patronato Nacional de Turismo; c) restablecimiento de la Junta del Patronato, a cuyo frente como Presidente estaba el Subsecretario del Departamento, el Vicepresidente era el Director General de Bellas Artes, habiendo seis vocales designados entre expertos y cuatro en representación de otros Ministerios (Marina, Hacienda, Fomento y Economía); d) la posibilidad de creación como órgano consultivo del Consejo General del Turismo; e) el que su presupuesto dejaba de ser autónomo, pasando a formar parte del de la Presidencia; f) una política de personal racional, al establecer en primer lugar que se formaría una plantilla de funcionarios del Patronato, con arreglo a las necesidades del servicio; en segundo término, a la voluntad de dar estabilidad al personal que trabajaba en el Patronato favoreciendo su integración en la plantilla; y a la vez prohibiendo la situación anterior, en la que numerosas personas que trabajaban en el Patronato simultáneamente percibían remuneraciones de otros organismos y entidades oficiales. Esta última medida era un claro caso de incompatibilidad funcional, para hacer frente a situaciones anómalas y de privilegio ocurridas durante la Dictadura.

Posteriormente, el Decreto de 12 de enero de 1932 aprobaba, con carácter provisional, el Reglamento del Patronato Nacional de Turismo, previsto en el Decreto de 4 de diciembre de 1931, señalando como objetivo de los servicios de turismo: divulgar en todos sus aspectos el conocimiento de España, organizando en forma adecuada la propaganda de sus bellezas naturales, históricas y artísticas; facilitar al viajero información y guía; contribuir a la mejora de los servicios

de alojamientos, transportes y similares, y ejercer cerca de los -- mismos funciones de inspección, con el alcance y sanciones que se determinasen, y en general, promover y fomentar cuantas iniciativas tendiesen al desarrollo del turismo. De la anterior transcripción se deduce en primer lugar la "modernidad" de los objetivos concebidos por la República respecto a la política turística; en segundo término una manifestación más de cuál era la concepción republicana inicial sobre el intervencionismo administrativo: se trataba de racionalizar y hacer eficaz la acción del Estado haciéndola compatible con la iniciativa privada, que no se excluía ni se reprimía, sino todo lo contrario, se fomentaba y se ayudaba, sin perjuicio de su coordinación y control. Asimismo el citado Reglamento establecía -- con detalle la composición y funcionamiento de la Junta del Patronato, que tenía funciones solamente consultivas, fijándose los casos preceptivos en que ésta debía ser oída. En cuanto a la estructura orgánica interna del Patronato, se le dotaba de cuatro Secciones: Información, Agencias en el extranjero, Reclamaciones, Almacén y -- Asuntos varios; Propaganda general y publicaciones; prensa y redacción; y contabilidad. Además de la anterior estructura administrativa a nivel central, se establecía la posibilidad de crear oficinas de información y propaganda de carácter local, y en el extranjero, en aquellos lugares que el interés turístico lo requiriese. Por último, el citado Reglamento establecía un procedimiento contable riguroso, remitiéndose a la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911 y sus disposiciones vigentes; y creaba y regulaba el previsto Consejo General de Turismo.

El Consejo General de Turismo, presidido por el Subsecretario del Departamento, tenía una amplia composición, pues además de haber una numerosa representación de organismos públicos (Ministerio de Comunicaciones, Consejo Superior Ferroviario, Junta Central de Transportes, Dirección General de Caminos, Dirección General de Aeronáutica, Junta de Parques Nacionales, etc.) y de entida--



des privadas (Federación de Agencias de Viajes de España, Asociación de Navieros, Cámara Hotelera, Asociación de la Prensa, Productores de Películas, Empresas de Espectáculos, Automóvil Club de España, etc.), había dos Diputados representantes del Congreso.

El Decreto de 21 de julio de 1932 instituyó un Comité de Enlace entre el Consejo de Administración del Patrimonio de la República dependiente de la Jefatura del Estado y el Patronato Nacional de Turismo, con la finalidad de unificar la intensificación y difusión de la propaganda turística en España y en el extranjero.

Una Comisión Inspectora, con plenos poderes, para la revisión y propuesta de reforma de la administración del Patronato Nacional de Turismo, fue creada por el Decreto de 30 de Noviembre de 1933. Esta Comisión debería dar cuenta periódica de su gestión, expirando su mandato el 31 de marzo de 1934. No obstante esta Comisión reformadora, el Patronato Nacional de Turismo no fue objeto de reestructuración, produciéndose tan sólo varias modificaciones parciales de su Reglamento, a lo largo de los años siguientes (así, los Decretos de 31 de enero de 1934, 10 de marzo de 1934 y 14 de marzo de 1936).

Es preciso resaltar la política de acción administrativa en materia de turismo diseñada y realizada por la Segunda República de contenido moderno y racional, si bien continuadora e impulsora en ciertos aspectos de la de la Monarquía alfonsina y de la Dictadura primoriverista. Este hecho contradice e impugna las afirmaciones -- del franquismo, en algunos casos de gran talante demagógico, de que en ese período fue cuando por primera vez en España hubo una política turística.

Finalmente fue creado por el Decreto de 23 de abril de 1936, con el carácter de organismo sin personalidad jurídica y adscrito al

Ministerio de la Presidencia, un Patronato para la ordenación y publicación de una Biblioteca de Escritores Clásicos Españoles. Este estaba constituido por siete personas de reconocida competencia por sus estudios acerca de la lengua y de la historia de la literatura española, de libre designación por la Presidencia del Consejo de Ministros; eligiéndose entre ellos el Director de ediciones. Las competencias -- atribuidas al Patronato eran, entre otras: la formación del plan general de obras y autores que habían de figurar en la Biblioteca, la fijación del orden de las publicaciones, la aprobación de los presupuestos y las condiciones materiales de cada edición, acordar el reparto gratuito de las series populares, etc. Esta importante actividad cultural con pretensión de su difusión a nivel popular, como es obvio, -- apenas pudo iniciarse, dada la fecha tan cercana de creación del Patronato con el comienzo de la guerra civil.

c) Especial referencia a sus competencias sobre los territorios de soberanía y Marruecos.

a') Breve Introducción.

Durante la Segunda República, al igual que en el régimen -- político precedente de la Dictadura del General Primo de Rivera, la Administración Colonial española estuvo administrativamente adscrita al Departamento ministerial de la Presidencia del Consejo de Ministros, básicamente a través de la Dirección General de Marruecos y Colonias. Esta Administración Colonial sufrió diversas modificaciones a lo largo del período republicano, y estaba circunscrita solamente -- al Continente Africano; constituyendo los últimos restos del Antiguo -- Imperio Colonial, surgido con los descubrimientos de América, tras la pérdida, a finales del siglo XIX, de Cuba y Filipinas (14).

La continuidad de la adscripción de la Administración Colonial al Departamento de la Presidencia del Consejo de Ministros parece --

que se basaba fundamentalmente en dos razones: la primera sería - de carácter político, debido al precedente de las guerras de Africa, producidas en el primer tercio del siglo XX, y sobre todo a las implicaciones políticas fruto de la firma del tratado franco-español de 27 de noviembre de 1912 sobre el Protectorado en Marruecos; la -- segunda, de carácter técnico, ya que la Administración Colonial era una Administración especial y diferenciada del resto de la Adminis-- tración estatal, que actuaba en todas las esferas y ámbitos de actua-- ción administrativa. Parece, pues, lógico pensar que esta auténtica Administración paralela de la estatal, de especiales características y con implicaciones políticas importantes derivadas de su actuación, debía estar dependiente y coordinada desde el Departamento ministe-- rial de la Presidencia del Consejo de Ministros, que tenía una "voca-- ción" coordinadora y del que era titular el Presidente del Gobierno.

El carácter de administración paralela y diferenciada, aunque no independiente, de la Administración Colonial con respecto a la -- Administración del Estado existente en la Península, venía corrobora-- do por el hecho de estar sus asignaciones ubicadas en los presupues-- tos del Estado, en lugar diferente del correspondiente a los diferen-- tes Departamentos ministeriales existentes. Así, la Sección 16 de los presupuestos se denominaba "Acción en Marruecos", y la Sección 17 de los mismos "P~~o~~sesiones españolas del Africa Occidental", que se correspondían a las dos zonas geográficas (por una parte la Zona -- Norte y Suroeste de Marruecos y la ciudad de Tánger; y por otra, - el resto de los territorios: Golfo de Guinea, Sahara e Ifni) y de status dife-- rente (mientras que sobre Marruecos y la ciudad de Tánger se ejer-- cía un Protectorado, el resto de los territorios constituían "sobera-- nía" española) en que tenía lugar la actuación administrativa.

Lo que se viene llamando Administración Colonial española, estaba constituida por unos órganos centrales y por unos órganos pe-- riféricos. El órgano central, clave de la Administración colonial, -

era la Dirección General de Marruecos y Colonias (ya existente en el período político precedente, extinta el 14 de julio de 1934, fue recreada el 31 de diciembre de 1935), de la que dependían, vigilaba, coordinaba, y con quien se relacionaban los distintos órganos periféricos existentes. Durante la corta desaparición de esta Dirección General, sus competencias pasaron a dos nuevos órganos centrales creados: La Secretaría Técnica de Marruecos y la Inspección General de Colonias (posteriormente denominada Secretaría General de Colonias). Las principales y más significativas figuras de los órganos periféricos de la Administración Colonial eran: el Alto Comisario en Marruecos y los Gobernadores Generales del Sahara, y de los territorios españoles en el Golfo de Guinea. Destaca no sólo el gran e importante número de competencias que tenían asignadas, sino también que -- eran la máxima autoridad administrativa (civil y militar) en el territorio, actuando simultáneamente como Delegados del Gobierno y  órganos periféricos de la Administración Colonial. Bajo su autoridad, y para ayudarles en sus tareas estaban los Secretarios Generales y los Subgobernadores.

Existían dos clases de tropas bajo la inmediata autoridad -- del Alto Comisario y de los Gobernadores Generales: las fuerzas militares y navales (dependientes, no obstante, orgánicamente de los Ministerios de la Guerra y de Marina), y las fuerzas indígenas -- (llamadas Guardia Colonial en los territorios del Golfo de Guinea) -- dependientes orgánica y funcionalmente del Ministerio de la Presidencia, a través de sus representantes periféricos. Mientras que las -- fuerzas militares y navales tenían una misión de custodia y vigilancia de las fronteras y de prevención frente a todo posible ataque -- exterior; las fuerzas indígenas y coloniales se dedicaban a la vigilancia de carácter civil y al mantenimiento del orden público (podríamos decir que acumulaban en parte las funciones que en la Península desempeñaban la Guardia de Asalto, la Guardia Civil y la Policía -- Municipal).

Sin perjuicio de la existencia y actuación de la Dirección General de Marruecos y Colonias, hay que mencionar que la Orden de 13 de octubre de 1933 delegó en el Subsecretario de la Presidencia del Consejo de Ministros, las competencias en esta materia y su relación directa con la citada Dirección General. Ahora bien, -- esta delegación tuvo una breve vigencia temporal, debido a que el Decreto de 19 de julio de 1934 avocó esta competencia en el titular del Departamento.

Podríamos decir para concluir este conciso preámbulo, que los máximos responsables de los órganos periféricos de la Administración Colonial desarrollaban una auténtica tarea de representantes y emisarios del poder central, que bien podría ser calificada de actuación "comisarial" (15).

b') Evolución y características de la Administración Colonial.

1) La Dirección General de Marruecos y Colonias y sus órganos -- sustitutos.

El Decreto de 18 de mayo de 1931, dictado dentro de la revisión de la obra legislativa de la Dictadura, declaraba subsistente, salvo derogación o reforma posterior, el Real Decreto de 15 de diciembre de 1925, relativo a la Dirección General de Marruecos y Colonias y Alta Comisaría. La Dirección General de Marruecos y Colonias era el órgano de la Administración Central del Estado, encargado de la dirección y coordinación de la Administración Colonial, -- siendo organizada por el Decreto de 18 de junio de 1931. A su frente había un Director General, libremente nombrado por el Gobierno, y que era sustituido en los casos de ausencia, enfermedad o vacante en el cargo, por el Jefe de la Sección de mayor categoría de la Dirección General y en el caso de haber varios, el más antiguo. El -

Director General de Marruecos y Colonias, estaba facultado por delegación del Presidente del Gobierno para la resolución y firma de todos los asuntos de tales territorios, salvo aquellos que constituyesen objeto de Decreto, los que tuviesen que ser sometidos a la deliberación y aprobación del Gobierno, la disposición de gastos del presupuesto, la firma de contratos y los nombramientos de personal de la Dirección General con categoría superior a la de oficial de Administración. Vemos, pues, que tal delegación era para los asuntos de carácter ordinario, quedando los extraordinarios e importantes en manos del propio Presidente del Gobierno, en cuanto titular simultáneamente del Departamento ministerial de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Para el nombramiento de personal de esta Dirección General, que era de la exclusiva competencia de la Presidencia del Gobierno, se podía solicitar una propuesta de terna para cubrir la vacante en el caso de tratarse de funcionarios pertenecientes a otros Ministerios. Para ocupar en adelante cargos en esta Dirección General, era un mérito el haber prestado servicios durante dos años por lo menos en Marruecos y en las Colonias. El personal que pasaba a prestar sus servicios en esta Dirección General, quedaba en una situación administrativa de supernumerario en su Cuerpo y destino de origen.

La estructura orgánica de la Dirección General de Marruecos y Colonias era básicamente la siguiente: 3 Secciones (de Marruecos; de Colonias, con un Negociado; de Intervención y Contabilidad, con un Negociado); una Secretaría; y tres Negociados (Militar, de Obras Públicas y de Sanidad). Es de destacar que se exigía que los dos Jefes de la Sección de Marruecos y Colonias debían proceder de la carrera diplomática; y el de la Sección de Intervención y Contabilidad, del Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado.

El Residente General o Alto Comisario de España en Marruecos, el Gobernador General de los territorios españoles del Golfo de Guinea y el Gobernador General del Sahara, que eran los titulares de los órganos periféricos existentes en los distintos territorios administrados, dependían sólo de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Dirección General de Marruecos y Colonias. Esto no obstaba, a que tuviesen una comunicación (no dependencia administrativa) para los asuntos militares con los Ministerios de la Guerra y de Marina, cuando así lo exigiesen las circunstancias.

La Dirección General de Marruecos y Colonias fue suprimida por un Decreto de 19 de julio de 1934, derogando en el mismo una serie de disposiciones que la regulaban. A partir de ese momento, todos los asuntos en los que ella era competente pasaban a ser directamente atendidos y resueltos por el Presidente del Consejo de Ministros como titular del Departamento de la Presidencia; no obstante, las competencias del Alto Comisario quedaban subsistentes. Ahora bien, esta dependencia directa que ahora pasaba a tener el titular del Ministerio, que a la vez era el Presidente del Gobierno, hacía que le fuese en la práctica imposible tratar los asuntos que con anterioridad realizaba la Dirección General suprimida. Para obviar la posible desatención de la gestión diaria de estos asuntos y asesorarle técnicamente, se creaba en virtud de este Decreto un nuevo órgano: la Secretaría Técnica de Marruecos.

El titular de la Secretaría Técnica de Marruecos y los demás funcionarios de la misma serían elegidos por el titular del Departamento, entre los funcionarios que estuviesen especialmente cualificados en el conocimiento y experiencia de estos temas, a fin de lograr una continuidad especializada en la labor que antes fue desarrollada por la extinta Dirección General. Su estructura orgánica interna era así: una Sección Civil (subdividida en las Subsecciones de Asuntos Indígenas, Hacienda, Fomento y Asuntos Generales) y un Negocia

do Militar. Finalmente, la Orden de 25 de agosto de 1934, reguló de talladamente la organización y funcionamiento de la creada Secretaría Técnica de Marruecos.

Así como para la zona del Protectorado en Marruecos se había creado un nuevo órgano, para asumir las competencias de la extinta Dirección General de Marruecos y Colonias, respecto a las posesiones del Africa Occidental, fue creado también por el Decreto de 26 de julio de 1934 un nuevo órgano: la Inspección General de Colonias, como órgano técnico directo asesor del Presidente del Consejo de Ministros. En el Decreto creador de este órgano se reiteraba la competencia exclusiva frente a otros Departamentos del Ministerio de la Presidencia, estableciéndose la siguiente estructura orgánica interna del mismo: Secretaría General, Sección administrativa y comercial, y Sección de Intervención y Contabilidad.

Al frente de los territorios seguía el Gobernador General, quien dependía administrativamente como órgano periférico de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Inspección General de Colonias. Por otra parte, en el Decreto creador de esta última, se señalaba que si bien en ese momento el régimen, gobierno y administración de los territorios de soberanía del Sahara español y de Ifni dependían de la Secretaría Técnica de Marruecos, podrían pasar a depender de la Inspección General de Colonias cuando el Gobierno así lo considerase oportuno, en razón a la situación política de aquellos territorios. Posteriormente, la Orden de 25 de agosto de 1934, desarrolló el Decreto de 26 de julio del mismo año, creador de la Inspección General de Colonias, estableciendo de forma detallada su estructura orgánica interna y su funcionamiento.

La Inspección General de Colonias tuvo una corta vida administrativa, pues fue suprimida por el Decreto de 7 de septiembre de 1935, siendo creada en su lugar la Secretaría General de Colonias, que asumía todas sus competencias. La Secretaría General de Colo--



nias debía desarrollar los planes de acción colonial aprobados por el Gobierno, hacer cumplir las disposiciones aprobadas por el Gobierno, y vigilar e inspeccionar los organismos y dependencias de la Administración Colonial. El plan general de política colonial era propuesto -- por la Secretaría General de Colonias, oído el Gobernador General, -- al Ministerio de la Presidencia quien lo elevaría para su discusión y aprobación al Gobierno.

El titular de la Secretaría General de Colonias era el Secretario General, quien tenía categoría de Jefe Superior de Administración y era nombrado libremente por la Presidencia del Consejo de Ministros, entre funcionarios civiles del Estado que tuviesen la categoría -- de Jefes de Administración. Como adjuntos del Secretario General, -- estaban dos Inspectores, que eran quienes debían girar visitas a los -- Servicios coloniales, acompañados del personal técnico asesor y administrativo que considerasen necesario, debiendo a su vuelta proponer -- cuantas modificaciones estimasen pertinentes para la mejora de los -- Servicios. Los Inspectores que tenían categoría de Jefes de Administración de primera clase, debían ser seleccionados entre funcionarios procedentes del Cuerpo pericial de Aduanas, uno de ellos, y el otro -- de los Cuerpos pericial de Contabilidad, Intervenciones de Guerra o -- Marina o Letrados de la Administración Civil, debido a la clase de -- servicios que preferentemente debían atender las Inspecciones.

La estructura orgánica interna de la Secretaría General estaba constituida básicamente por los siguientes Servicios: Personal, Estudios y Divulgación Colonial, Cámaras Agrícolas y Forestales, Agencia Colonial, Tratados no Comerciales, Cifra y Registro. A las órdenes inmediatas de la Secretaría General, figuraban también en calidad de Asesores, un Oficial del Ejército y un Perito para abastecimientos, quedando suprimidas el resto de las Asesorías.

La extinta Dirección General de Marruecos y Colonias fue -- recreada por el Decreto de 31 de diciembre de 1935, volviendo a --

asumir sus antiguas competencias y desapareciendo simultáneamente los órganos creados en su sustitución (Secretaría Técnica de Marruecos y Secretaría General de Colonias). Su estructura orgánica era -- así: una Secretaría Técnica de Marruecos y Colonias y las dos Secciones de Asuntos Políticos y Generales, y la otra de Asuntos Económicos y Servicio de Intervención. La nueva estructura orgánica era mucho más sencilla, debido a que en el Decreto de nueva creación -- de esta Dirección General se pretendía desconcentrar sus servicios al mismo tiempo que se potenciaba su labor como órgano coordinador, director e inspector de la Administración Colonial.

Concluyendo se puede decir que esta Dirección General fue el órgano clave e impulsor de toda la Administración Colonial durante la Segunda República (su desaparición fue breve y fue sustituida por dos órganos muy similares que asumieron sus competencias) como ya lo había sido precedentemente desde su creación. A través -- de ella y de sus órganos periféricos se llevó a cabo una importante actividad administrativa en todos los sectores (prueba de ello eran -- las partidas presupuestarias) del Protectorado y en las Posesiones -- españolas sitas en Africa Occidental, pudiéndose poner de manifiesto que esta intervención en tales territorios pretendió en todo momento hacer presente a España, pero sin eliminar ni limitar la civilización de los habitantes de tales territorios.

## 2) La Junta Asesora Jurídica de Colonias

Fue creada por el Decreto de 11 de diciembre de 1934, como organismo sin personalidad jurídica, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Debía ser oída en todos los asuntos relacionados directa o indirectamente con disposiciones coloniales de -- trascendencia jurídica. La existencia de esta Junta asesora en temas jurídicos específicamente coloniales, no era óbice para que -- subsistiese con carácter general la Asesoría Jurídica del Departa---

mento desempeñada por la Abogacía del Estado.

La Junta se componía de un total de seis miembros: el Presidente, los vocales (natos y de libre elección) y el Secretario. Tanto el Presidente como los vocales de libre elección, debían ser procedentes de las carreras Judicial o Fiscal con categoría no inferior a la de Magistrado de la Audiencia de Madrid, nombrados por la --- Presidencia del Consejo de Ministros preferentemente entre quienes hubiesen prestado servicios o efectuado calificados estudios en materia colonial. Los otros dos vocales natos, que curiosamente carecían de voto y sólo tenían voz, eran el Inspector General y el Secretario General de la Inspección de Colonias, que eran sustituidos en su caso por los Jefes de Sección, a quienes reglamentariamente se determinase. El Secretario era nombrado entre los funcionarios adscritos a la Inspección General de Colonias. Todos los miembros de la Junta sólo tenían derecho al abono de las dietas correspondientes a las reuniones celebradas.

### 3) El Protectorado de Marruecos.

La intervención de España en Marruecos como consecuencia del Tratado franco-español, firmado en París en 1912 tras varias negociaciones, abarcaba dos zonas geográficas diferentes: la zona norte y la del suroeste, además de la ciudad de Tánger (que tenía sta--tus especial).

Durante la Segunda República tiene lugar la tercera fase o --etapa de la acción de España en Marruecos, consistente en el ejercicio del Protectorado. Previamente habrán tenido lugar las etapas de negociación y firma del tratado; y la de ocupación militar, que fue --muy costosa.

El Protectorado de España en Marruecos se organizó por el

Decreto de 29 de diciembre de 1931. La exposición de motivos señalaba la necesidad de adaptar la anterior estructura orgánica a la nueva realidad, disminuyendo sus unidades innecesarias a fin de reducir en lo posible el gasto público. El Residente General o Alto Comisario era el Delegado del Gobierno y la máxima autoridad administrativa en ese territorio, correspondiéndole además la representación y el ejercicio de las competencias atribuídas al Estado español, por los tratados internacionales.

El Residente General o Alto Comisario era nombrado por Decreto y le correspondían, entre otras, las siguientes competencias: el mantenimiento del orden público, la prestación de asistencia al -- Majzen o Gobierno Jalifiano, el mando de todas las fuerzas militares, navales e indígenas allí destacadas, la jefatura, inspección y coordinación de todos los servicios administrativos existentes, así como de los funcionarios adscritos a los mismos, el fomento y mejora del -- bienestar de la población, etc. Dependiente del Residente General o Alto Comisario un General del Ejército que se denominaba "Jefe Superior de las Fuerzas Militares de Marruecos", ejercía el mando militar de las tropas de ocupación dependientes del Ministerio de la Guerra y el de las indígenas al servicio del mismo. Sin perjuicio de esta dependencia orgánica del Alto Comisario (sin permiso del cual por cierto estaba taxativamente prohibida cualquier actuación militar en el territorio, salvo agresión) las fuerzas militares tenían una dependencia funcional en lo referente a materias de personal y organización -- del Ministerio de la Guerra, y a su vez las fuerzas indígenas lo estaban funcionalmente a las disposiciones del Ministerio de la Presidencia del Consejo de Ministros.

La estructura orgánica de la Alta Comisaría era así: la Secretaría General, la Delegación de Asuntos Indígenas, la Delegación de Fomento, la Delegación de Hacienda, y la Inspección de Intervenciones y Fuerzas Jalifianas. Hay que destacar que la Administración

de Justicia, aunque formaba parte del Protectorado, no constituía un órgano propio de la Alta Comisaría. Dependiendo directamente del Alto Comisario existían dos Gabinetes: el Militar y el Diplomático. Por otra parte, el Decreto de 29 de diciembre organizador del Protectorado aprobó un Reglamento de Procedimiento administrativo específico del mismo.

La zona del Protectorado se dividía desde el punto de vista político en "regiones civiles" y "regiones militares", éstas a su vez se subdividían en "sectores", según diversas circunstancias. En cada una de las regiones existentes habían Oficinas, ya principales, ya -- del sector, que estaban dirigidas por un "Interventor Regional", que ejercía su cargo en representación y por delegación del Alto Comisario, estándole atribuido el desempeño de todas las funciones políticas, administrativas y judiciales de intervención acerca de las Autoridades indígenas de la región, y también la jefatura de todos los -- servicios administrativos del Protectorado allí existentes. En las regiones militares, el Interventor ejercía asimismo el mando de las -- fuerzas militares allí radicadas.

Posteriormente, el Decreto de 5 de enero de 1933, reiteró la dependencia administrativa de los servicios administrativos radicados en la zona de Marruecos, a través de la Alta Comisaría, del Departamento ministerial de la Presidencia del Consejo de Ministros. La exposición de motivos del Decreto reafirmaba y potenciaba la necesidad de un criterio de unidad y perseverancia en la dependencia administrativa de un sólo Ministerio, que era el de la Presidencia -- del Consejo de Ministros, a fin de lograr una unidad y coordinación desde tal Departamento sobre toda la Administración Colonial. Se establecía asimismo que, para que fuesen obligatorias las disposiciones de cualquier orden y naturaleza en la Zona del Protectorado, se requería el requisito previo de la disposición jalifiana al efecto y su -- posterior publicación en el "Boletín Oficial de la Zona".

Por otra parte, el Decreto de 5 de enero de 1933 antes citado, además de reiterar la dependencia administrativa de la Alta Co-misaría del Ministerio de la Presidencia, potenció tal Departamento ministerial ya que estableció que a partir de ese momento el Consulado General y todos los servicios administrativos de España (salvo la Cancillería Consular) en la ciudad de Tánger (que tenía una situación y régimen específico, fruto del tratado franco-español), pasasen a depender del mismo y no del Ministerio de Estado. Como consecuencia de la nueva adscripción administrativa, los funcionarios destinados - en Tánger serían nombrados por el Ministerio de la Presidencia.

El Decreto de 5 de noviembre de 1933 modificaba parcial---mente el articulado del precedente de 5 de enero de 1933, relativo - al Protectorado de España en Marruecos. Este Decreto volvía a rea-firmar que la dirección de la política y de la intervención administrativa del Protectorado de España en Marruecos, conforme a los trata-dos y convenios internacionales, correspondía únicamente a la Presi-dencia del Consejo de Ministros, a quien sólo competía a estos efec-tos relacionarse con el Alto Comisario. Se reiteraba que los funcionarios allí destinados dependerían igualmente del citado Departamento, así como reafirmaba también la dependencia del Ministerio de la Presidencia de todos los servicios administrativos y funcionarios destinados en Tánger.

La figura del Alto Comisario en Marruecos fue potenciada -- por el Decreto de 29 de agosto de 1934, ya que se le concedieron al mismo las competencias de Gobernador General de los territorios de Ifni, Sahara español y Río de Oro, estando asistido para el ejercicio de estas competencias por la Delegación de Asuntos Indígenas del -- Protectorado y por las autoridades delegadas que residirían en Ifni y Cabo Juby. Como consecuencia de esta asunción de competencias - por el Alto Comisario, desaparecieron las figuras de los Gobernado-res Generales del Sahara, Ifni y Colonia de Río de Oro, y la de De-

legado del Gobierno en La Agüera, denominándose en lo sucesivo y - respectivamente Delegado Gubernativo del Sahara, Delegado Gubernativo del Territorio de Ifni, Comandante del Puesto Militar de Villa - Cisneros y Comandante del Puesto Militar de La Agüera.

Las competencias y estructura administrativa de la Alta Comisaría fueron establecidas detalladamente en el Decreto de 15 de -- febrero de 1935, aprobado en desarrollo del de 29 de diciembre de - 1931. El contenido de este nuevo Decreto se caracterizaba básicamente por: modificar parcialmente la estructura orgánica de la Alta Co-- misaría, por desarrollar y concretar las competencias del Alto Co-- misario, y por reafirmar la acción de España en Marruecos. Un as- pecto destacable del penúltimo artículo de este Decreto reorganizador, era el referente a las fuerzas militares existentes en la Zona, debi- do a que establecía que la Alta Comisaría redactaría una propuesta - de organización interna y el anteproyecto del presupuesto, dando a - las fuerzas que guarnecían dicho territorio, una estructura más ade- cuada a la especialidad de su servicio y orientada en el sentido de - que su dependencia hasta ese momento del Ministerio de la Guerra, pasase a figurar en el presupuesto de la Presidencia del Consejo de Ministros, para obtener también así la unificación en el orden admi- nistrativo. Vemos, pues, que una vez más se reafirmaba la depen-- dencia administrativa, ahora también en los aspectos financieros, de todos los sectores y servicios (ya fuesen civiles o militares) de la - Administración Colonial respecto al Ministerio de la Presidencia del Consejo de Ministros.

El Alto Comisario era configurado como la máxima autori-- dad administrativa del territorio y representante del Estado español, al que le correspondía ejercer todas las competencias atribuidas por los tratados internacionales; encomendándosele también la vigilancia y el mantenimiento del orden público, así como la asistencia al Maj- zén. Le estaban subordinadas todas las unidades militares y navales

existentes en el territorio, ejerciendo el mando a través del General Jefe Superior de las Fuerzas Indígenas. Igualmente todos los servicios administrativos y funcionarios en ellos destinados estaban bajo su autoridad.

La estructura de la Alta Comisaría era así: la Secretaría -- General, la Delegación de Asuntos Indígenas con la Inspección de Mehallas y Guardia Jalifiana, la Delegación de Hacienda, la Delegación de Fomento y la Intervención de los Servicios Marítimos. La estructura orgánica era casi la misma que la antes vigente, salvó dos novedades: la creación de la Intervención de los Servicios Marítimos, y la dependencia de la Delegación de Asuntos Indígenas de la Inspección de Mehallas y la Guardia Jalifiana.

La figura del Secretario General aparece en el ámbito civil como la segunda después del Alto Comisario, estándole atribuidas las competencias siguientes: asistir personalmente al Alto Comisario en la tramitación y despacho de los asuntos para cuyo conocimiento fuese requerido; sustituirle en los casos de enfermedad, ausencia o vacante; despachar aquellos asuntos cuyo trámite, estudio y resolución se le confiriese por expresa delegación; unificar con su previo informe, que sometería al Alto Comisario, todos aquellos asuntos cuya resolución pudiese afectar a varias Delegaciones; el ejercicio de la Jefatura del personal, con excepción del integrante de la Administración indígena, el de Intervenciones y de las Fuerzas Jalifianas y de Seguridad; estudiar e informar, según los casos, todas las propuestas y proyectos que implicasen modificación de las disposiciones en vigor, establecimiento de nuevas normas o refundición y mejoramiento de las ya existentes, y asesorar a todos los servicios en cuestiones de orden jurídico o legislativo; tener a su cargo la expedición y recepción de valijas y llevar los Registros generales de entrada y salida; y, por último, organizar y dirigir los servicios de Archivo general y publicación de la edición árabe del "Bole--



tín Oficial" de la Zona.

Otra unidad importante de la Alta Comisaría era la Delegación de Asuntos Indígenas, correspondiéndole a su titular, bajo la dependencia del Alto Comisario, la función política y tutelar de Intervención en todo el territorio del Protectorado, centralizando en las Intervenciones todas las funciones administrativas que a éstas correspondía realizar en las ciudades y cábilas, en lo que no fuese de la competencia de otros organismos; control de las Autoridades del país; servicios de información, vigilancia y seguridad. Para el más eficaz desempeño de estos cometidos quedaban adscritos a la Delegación de Asuntos Indígenas, además del Servicio de Intervención, los siguientes: la Inspección de Entidades Municipales, a cuyo cargo corría también la gestión administrativa de las yemáas y asuntos concernientes a las comunidades israelitas; la Inspección de Sanidad, la Inspección de Higiene Pecuaria; la Inspección de Enseñanza (española e hispanomarroquí) y el Servicio Interventor de la Inspección de Enseñanza Islámica; la Inspección de Bellas Artes; la Cancillería Majzén; el Servicio de Interpretación; el Servicio de Información; la Jefatura de Seguridad (Vigilancia, Seguridad y Mehadnías armadas); el Centro de Estudios Marroquíes; y la Biblioteca General.

Por último, el Decreto de 26 de febrero de 1935 instituyó de modo estable el "Servicio de Intervención económico-legal del Protectorado" (16), siendo sucesor de la Intervención Civil en Marruecos, creada por el Real Decreto de 18 de octubre de 1913, con el nombre de "Intervención Especial de la Zona de influencia de Marruecos", reorganizado luego en 1915 y 1930. Este órgano se caracterizaba fundamentalmente por no depender del Ministerio de Hacienda, sino del de la Presidencia, teniendo competencias similares, aunque no idénticas ya que también tenía acumuladas competencias inspectoras, a la Intervención General del Ministerio de Hacienda.

La estructura básica estaba constituida por el Servicio Central y por las Intervenciones Delegadas en todos los organismos, centros y dependencias del Protectorado. El Servicio Central radicaba - en la Presidencia del Consejo, siendo su titular el Interventor Cen--tral que tenía categoría de Jefe de Servicio. Para su ayuda contaba - con los Interventores necesarios. Las Intervenciones Delegadas ejer--cían sus funciones en la Zona del Protectorado, en la Secretaría Ge--neral de la Alta Comisaría, en sus Delegaciones y en cada una de -- las regiones: oriental, del Rif, de Gomara de Yebala y occidental; -- sin perjuicio de que existiesen más de un Interventor-Delegado en cada organismo o región, teniendo presente que la fiscalización había de hacerse en todas sus fases y ramos, a cuyo fin colaborarían todos los Interventores-Delegados, según instrucciones del Jefe del Servicio.

En cuanto al ámbito de actuación de la Intervención, ésta se extendía a toda clase de documentos y actos que tuviesen o pudiesen tener trascendencia económica, financiera, tributaria o se relacionasen con los presupuestos del Majzén. Comprendía genéricamente tres fases sucesivas: intervención previa, hasta la contracción definitiva - de la obligación o del derecho; simultánea, que comprendía la inter--vención formal de la ordenación del pago o ingreso y su realización en Tesoro Majzén, y la intervención real de la inversión de las su--mas libradas y la intervención consuntiva, consistente en el exámen y censura de los justificantes de cada libramiento, y el de las cuen--tas mensuales y generales de la Hacienda del Majzén. Dentro de ca--da una de estas fases, actuaba la Intervención en los diversos mo---mentos que las incidencias del asunto lo requiriesen.

Todo el personal destinado en la Intervención de Marruecos, era de libre nombramiento y remoción por el titular del Departamento a propuesta del Jefe del Servicio, debiendo proceder necesariamente de los Cuerpos Pericial de Contabilidad del Estado o de la Inter--vención de Guerra o de Marina. Los interventores tenían la considerada

ción de Inspectores de servicios y en el ejercicio de su función se -- les reconocía el carácter de autoridad a todos los efectos legales. Asimismo gozaban de plena libertad para emitir sus dictámenes, de -- los que eran plenamente responsables, siendo la responsabilidad exigible por la Presidencia del Consejo de Ministros.

#### 4) Las posesiones en Africa Occidental

Estaban constituídas inicialmente por los territorios compren-- didos entre el Cabo Bojadory el Cabo Blanco, Sahara, así como las demás posesiones en el Golfo de Guinea, tanto insulares como peninsulares. Posteriormente, los territorios de Ifni se incorporaron a la soberanía española durante la República, concretamente en 1933 siendo Presi-- dente del Consejo de Ministros D. Alejandro LERROUX (17).

Primeramente las bases para el gobierno y administración -- de los territorios del Golfo de Guinea fueron fijadas en el Decreto -- de 22 de julio de 1931. En su exposición de motivos, entre otros, se establecían los siguientes objetivos y directrices: el respeto a la li-- bertad individual, en todas sus manifestaciones; la necesidad de adap-- tar el Estatuto de 1904 al nuevo régimen republicano; la democrati-- zación gradual de sus instituciones; la amplia descentralización admi-- nistrativa concedida a la Administración Colonial en su actuación; y, la disminución progresiva de las subvenciones peninsulares, fomentan-- do la autofinanciación con cargo a su propia hacienda.

En cuanto al contenido de las bases, éstas establecían esen-- cialmente lo siguiente: las islas y el territorio continental de Guinea se seguirían denominando "territorios españoles del Golfo de Guinea", y su división administrativa se determinaría en sus Reglamentos or-- gánicos de servicios, en los que se tendría en cuenta cada unidad -- geográfica; al frente de los territorios estaría un Gobernador General como Delegado del Gobierno y máxima autoridad administrativa; se fi

jaba la estructura orgánica interna del Gobierno General y el régimen jurídico de su personal; la Administración de Justicia se haría de --- acuerdo con las leyes vigentes en la República y las especiales que - se dictasen para esos territorios. Los Juzgados de Primera Instancia y los Juzgados Municipales existentes dependerían jurisdiccionalmente de la Audiencia Territorial de Las Palmas; se reconocían y garantiza ban los derechos individuales; para atender a las necesidades locales se constituirían organismos, Consejos vecinales u otros, a propuesta del Gobernador General, en los puntos donde se estimase necesaria - su existencia, siendo su organización y funcionamiento objeto de regla mentación especial. Sin perjuicio de esta especialidad, el modelo adop tado de organización y funcionamiento en sus líneas generales corres pondía a la Administración Local de la Metrópoli; se creaba la guar-- dia colonial para mantener el orden público, dependiente del Goberna-- dor General; se fomentaba y protegía la cultura, trabajo y economía - indígenas; se debía emprender una política económica de desarrollo; se establecía obligatoria la visita anual de inspección "in situ" de la Dirección General de Marruecos y Colonias; y, por último, se esta-- blecían unas materias reservadas para la reglamentación o decisión - de los órganos superiores del Gobernador General (es decir, los órga nos del Ministerio de la Presidencia del Consejo de Ministros), éste último, no obstante, debía ser oído o emitir su informe previo no vin culante.

El nombramiento del Gobernador General se efectuaba por el Consejo de Ministros, a propuesta de su Presidente. El Gobernador - General era el responsable del cumplimiento de todas las disposiciones que se dictasen, del orden público y del funcionamiento adecuado de - todos los servicios públicos radicados en el territorio, a los que de-- bía inspeccionar. Igualmente debía formular el proyecto del presupues to anual de la Colonia; remitir una memoria anual sobre la situación en los aspectos administrativo, político y social, ordenar todos los -- gastos y disponer todos los pagos, y, finalmente, tenía atribuidas to-- das las competencias, con carácter residual, que no estuviesen expre

samente atribuídas a cualquier otro órgano superior. Todos los funcionarios quedaban sometidos a la autoridad del Gobernador General, salvo los miembros del poder judicial para la sustanciación y fallo de los asuntos.

En cuanto a la estructura administrativa de carácter interno, integrante del Gobierno General, era así: Secretaría General, cuyo titular era el sustituto del Gobernador General en los casos de ausencia, vacante o enfermedad; el Subgobernador o Subgobernadores que se estimase nombrar para el Continente y las islas; y los diferentes servicios, cuyos titulares eran nombrados por la Dirección General de Marruecos y Colonias. Además de esas unidades administrativas, existía un órgano de carácter colegiado: un Consejo, integrado por el Secretario General, los Subgobernadores y todos los jefes de los servicios existentes, ostentando la Presidencia el Gobernador. Este Consejo debía reunirse obligatoriamente una vez al mes para conocer la marcha de los mismos y oír sus informes; y tenía carácter especial la convocatoria para redactar el anteproyecto de presupuesto y la memoria de actividades. A este Consejo se pretendía, en el futuro, hacerlo representativo incorporando representantes de la colonia.

Sobre el régimen jurídico del personal, hay que decir en primer lugar, que se fomentaba el acceso a todas las ramas de la Administración Colonial allí existente de los indígenas; por otra parte y respecto a los funcionarios de la Metrópoli allí destinados, se les consideraba en situación de activo en sus Cuerpos de origen.

El Decreto de 6 de febrero de 1934 establecía que el régimen, gobierno y administración de los territorios comprendidos entre el Cabo Bojador y el Cabo Blanco, así como las demás posesiones españolas en el Golfo de Guinea, tanto insulares como peninsulares, eran sólo dependientes de la Dirección General de Marruecos y

Colonias en la Presidencia del Consejo de Ministros, no pudiendo por tanto inmiscuirse ni dictar disposiciones ningún otro Departamento, - centro u organismo de la Administración española. La Presidencia -- del Consejo de Ministros, cuando lo estimase oportuno, podía solici-- tar los debidos asesoramientos técnicos de otros Ministerios.

El régimen de gobierno y de administración de los territorios del Golfo de Guinea inicialmente establecido, fue modificado por un De creto de 13 de abril de 1935, que contenía siete bases y dos adicionales. En la base Primera, se dividía el territorio en dos distritos: Fernando Poo y Guinea Continental. El primero de los distritos se -- subdividía a su vez en tres demarcaciones territoriales (Santa Isabel, San Carlos y Basacato del Este) y el segundo en diez demarcaciones - territoriales (Bata, Río Benito, Cogo, Nicomesen, Ebebiyiu, Ebinayou, N'Sore, Acurenan y Annobon). La máxima autoridad de todos los te-- rritorios del Golfo de Guinea era el Gobernador General, el cual era nombrado libremente por la Presidencia del Consejo de Ministros, de quien dependía.

El Gobernador General tenía atribuídas, entre otras, las si-- guientes competencias: ostentar la representación del Gobierno; mantenimiento del orden público; publicación, ejecución y hacer cumplir todas las disposiciones y normas aprobadas por el Gobierno; inspección y coordinación de todos los servicios administrativos, cubrir las va-- cantes cuando lo considerase conveniente, etc. Estaba obligado a en-- viar una memoria anual de carácter financiero sobre el desarrollo -- del presupuesto de gastos e ingresos, así como una memoria detalla-- da sobre la situación de la Colonia en los aspectos político-administrativo, económico y social. El Gobernador General se relacionaba y dependía directamente de la Inspección General de Colonias. En caso - de ausencia y enfermedad, le sustituía el Secretario General y a falta de éste, un Jefe de Servicio o alguno de los Administradores territo-- riales del distrito de Fernando Poo, previa consulta a la Inspección

General de Colonias. Esta sustitución e interinidad no podría recaer en aquellos que tenían a su cargo funciones de Jueces, Fiscales, Registradores y Notarios.

El distrito de Guinea Continental tenía un Subgobernador, -- que por delegación del Gobernador General y bajo su autoridad lo regía. Su nombramiento se hacía en Consejo de Ministros. Este era -- sustituido, previa consulta, por un Administrador territorial. Al --- frente de las demarcaciones territoriales, como delegado del Gobernador General en el distrito de Fernando Poo y del Subgobernador -- en el de Guinea Continental, estaban los Administradores Territoriales, que fueron creados por el Decreto de 6 de mayo de 1934. Los Administradores territoriales eran delegados del Gobierno en su circunscripción, se encargaban del adecuado funcionamiento de los servicios públicos, etc., y en especial tenían a su cargo la dirección y ejecución de la política indígena de acuerdo con las instrucciones que se les cursasen. Para el mantenimiento del orden público contaban -- en su demarcación con efectivos de la Guardia Colonial.

Los organismos consultivos del Gobernador General eran la Junta de Autoridades; las Cámaras de Agricultura, Industria y Comercio del distrito de Fernando Poo; y de Agricultura, Forestal, Industria y Comercio de la Guinea Continental; y el Consejo Colonial Local. La Junta de Autoridades estaba constituida por el Secretario General y los Jefes de los diversos Servicios de la Administración Colonial; se reunía una vez al mes, y con carácter extraordinario --- cuantas veces el Gobernador lo estimase necesario. Sus funciones -- se concretaban a emitir los informes que solicitase el Gobernador -- General, referentes al desenvolvimiento y marcha de los Servicios, y, especialmente, en sus relaciones mutuas. En cuanto a la organización de las Cámaras Agrícolas estaba regulada por sus reglamentos respectivos. Por último, el Consejo Colonial Local, constituido en -- Santa Isabel de Fernando Poo, era presidido por el Gobernador Gene

ral. Estaba integrado por funcionarios nombrados por el Gobernador y miembros de la Junta de las Cámaras de ambos distritos, que representasen sus diversas actividades. Este Consejo Local debía ser convocado reglamentariamente una vez al trimestre y con carácter extraordinario en cuantas ocasiones lo estimase procedente el Gobernador General. Sus funciones se concretaban a emitir los informes que el Presidente solicitase de la Junta en cuantos asuntos afectasen al interés general de la Colonia y al desarrollo de la misma en el orden agrícola, forestal, comercial e industrial.

Las disposiciones relativas a la organización y gobierno de las posesiones españolas en Africa Occidental fueron refundidas por el Decreto de 14 de noviembre de 1935.

Por último, y en cuanto a los territorios del Sahara e Ifni se desprende la ausencia de una normativa específica reguladora de la administración de los mismos, persistiendo por tanto la aprobada por la Dictadura. Dichos territorios estaban administrados por un Gobernador General, dependiente directamente del Ministerio de la Presidencia. La única novedad fue la desaparición de la figura de los Gobernadores Generales y su sustitución por la de los Delegados Gubernativos dependientes del Alto Comisario en Marruecos, operada por el Decreto de 29 de agosto de 1934 que procedió a una reorganización de la Administración Colonial periférica, potenciando la figura del Alto Comisario.

### 3) Las Comisiones Interministeriales dependientes de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Las Comisiones Interministeriales tenían como misión, como es sabido, la coordinación de la acción administrativa de diferentes Departamentos ministeriales. De todas las existentes en este período histórico, las adscritas a la Presidencia del Consejo de Ministros eran escasas en número (concretamente cuatro) pero de gran importancia teórica por afectar a cuestiones básicas de la Administración Civil del Estado (estructura orgánica y función pública) y de la política económica (comercio exterior).



Las materias sobre las que afectaban las competencias de las Comisiones Interministeriales dependientes de la Presidencia del Consejo de Ministros como Departamento, puede decirse que en teoría constituían el contenido esencial de toda reforma administrativa. No obstante, el intento global más serio de reforma administrativa partió del Ministerio de Hacienda, siendo su titular D. Joaquín CHAPRIETA. Otras reformas sectoriales de gran importancia, conexas con la reforma de la Administración Civil del Estado, fueron la reforma militar y la reforma presupuestaria que radicó en el Ministerio de Hacienda (básicamente a través de la Comisión creada por el Decreto de 30 de diciembre de 1933 para el estudio y formación del presupuesto, y de la Comisión creada por el Decreto de 22 de enero de 1935 para la Nivelación Presupuestaria).

- a) La Comisión Interministerial para la elaboración de un nuevo Estatuto de funcionarios, creada por el Decreto de 22 de abril de 1933.

Esta Comisión estaba presidida por el Subsecretario de la Presidencia del Consejo de Ministros y estaba compuesta por un representante de cada Ministerio civil. Las atribuciones de la misma eran, según el artículo 1º, las siguientes:

- Determinar en cada Departamento ministerial, y en sus distintas dependencias y organismos la suma, en más o menos, que pudiese originar la implantación del futuro Estatuto en relación con las plantillas existentes.
- Emitir informe, que necesariamente le debía ser pedido por los distintos Ministerios, en relación con las disposiciones de todo género que se propusiesen dictar, siempre que implicasen variación o interpretación de las normas vigentes sobre personal que de modo permanente o eventual estuviese afecto a los mismos.

- Promover la revisión de las disposiciones legales que la práctica aconsejase.
- Proponer la coordinación, unificación o modificación de las disposiciones legales en materia de personal.
- Dictaminar previamente respecto de la creación, supresión, fusión o modificación de los Cuerpos encargados del Servicio civil del Estado.
- Formular las Bases generales a que habían de sujetarse los Ministerios civiles y sus dependencias y organismos para reglamentar las oposiciones a ingreso en los Cuerpos respectivos.

El artículo 2º y último del Decreto creador de esta Comisión prohibía la celebración futura de oposiciones para ingreso de funcionarios en los Ministerios civiles y sus dependencias, hasta que se aprobase el Estatuto de funcionarios; asimismo se prohibía que se dictase Reglamentos de carácter provisional en materia de personal.

Acerca de la creación y significado de esta Comisión puede señalarse, entre otros aspectos, los siguientes: en primer lugar, supuso una potenciación del Ministerio de la Presidencia, al atribuirle competencias sobre tan significativa materia; en segundo término, esta Comisión era un nuevo intento republicano (18) de tratar global y coordinadamente, frente a la anterior fragmentación y dispersión departamental, la política de la función pública. Se crea a tal efecto la Comisión, como un órgano de planificación, coordinación y control de la política de personal de todos los Departamentos ministeriales y de sus organismos autónomos; en tercer lugar, la elaboración del futuro Estatuto de funcionarios se pretende hacer de forma no abstracta y teórica, sino en conexión con la realidad, y para eso precisamente se quiere tener en cuenta las plan

tillas existentes en todos los Departamentos y organismos; en cuarto y último lugar, esta Comisión constituye un claro e importante antecedente de la Comisión Superior de Personal, que posteriormente durante el franquismo será creada por la Ley 109/1963 de 20 de julio sobre Bases de Funcionarios civiles del Estado.

Ahora bien, sin perjuicio de las importantes competencias -- formalmente atribuidas a esta Comisión, y en especial la elaboración de un nuevo Estatuto funcional, su actuación no fue nada eficaz, pues no llegó a elaborar el Estatuto, que constituiría su justificación y objetivo (19).

- b) El Comité Técnico de Estudios de Reformas del Estado, creado por el Decreto de 19 de abril de 1934, con la finalidad concreta de proceder al estudio de aquellas reformas de carácter técnico que conviniese establecer en el funcionamiento de los organismos del Estado y en la coordinación racional de las diversas iniciativas estatales. El Comité estaba compuesto de un Presidente y cuatro vocales designados libremente para un período de cinco años por la Presidencia del Consejo de Ministros. El Secretario del Comité se preveía que fuese designado entre funcionarios del Estado (20). Sus miembros no tenían derecho a sueldo pero sí a indemnización por los gastos sufridos.

En el Decreto creador se preveía que el Comité podría cooptar a personas de reconocida competencia, en relación con la cuestión que a la sazón se estudiase. Esta previsión parecía lógica pues por una parte el Comité, de composición exigua, requería el apoyo y la ayuda de especialistas para proceder a la realización de los estudios, y por otra parte parece que le correspondía mas bien una tarea de dirección, coordinación e impulso de los trabajos y estudios de los funcionarios cooptados.

Para facilitar la misión asignada al Comité se preveía expresamente que podía servirse del material de documentación de -- las diversas instituciones del Estado, a las que se podía dirigir directamente. Esta previsión resulta de gran importancia, pues facilitaba así el acceso a la documentación, elemento básico para proceder a todo estudio y, al mismo tiempo, permitía el acceso directo sin otros intermediarios al Comité, a fin de darle mayor inmediatez, que evitase los obstáculos a la tarea investigadora. Asimismo se preveía también la adecuada asignación -- presupuestaria.

Los informes del Comité, una vez elevados a la Presidencia del Consejo de Ministros, podían ser objeto de propuesta de Decretos y de anteproyectos de ley, que la misma Presidencia o bien cualquiera de los Departamentos ministeriales afectados, - podían presentar al Consejo de Ministros para que éste deliberase y, en su caso, las aceptase o modificase como creyese oportuno. El Comité, además actuaba como órgano consultivo a instancia de la misma Presidencia o de cualquier otro Departamento ministerial; pudiendo también, a su vez, tener la iniciativa - de elevar informes sobre los asuntos de su competencia.

Este Comité, a pesar de las importantes competencias de estudio y consultivas que le fueron atribuidas y de la personalidad de sus miembros designados, hay que decir que sus resultados fueron escasos e imperceptibles en el proceso de reforma administrativa de la República (21).

Además de las dos anteriores Comisiones Interministeriales, existieron otras dos, de menor importancia en las tareas encomendadas y con carácter temporal limitado. Estas fueron:

- c) La Comisión Interministerial sobre excedentes y jubilaciones de los funcionarios, creada por la Orden Circular de 28 de diciembre de 1931, con la finalidad concreta de aplicar los preceptos contenidos en los Decretos de 28 de octubre y 23 de noviembre de 1931. De acuerdo con lo dispuesto en los Decretos citados y con las instrucciones gubernamentales, la Comisión debía proceder a la propuesta de la composición de las plantillas de todos los Ministerios civiles. Esta Comisión estaba compuesta por representantes de todos los Ministerios civiles y presidida por el Subsecretario de la Presidencia (22).
- d) La Comisión Interministerial encargada de preparar y proponer al Gobierno las bases para la reorganización de los Servicios administrativos relacionados con el Comercio exterior, creada por el Decreto de 22 de junio de 1934.

Esta Comisión debería tener en cuenta especialmente las --- atribuciones correspondientes en esta materia, cara a su reorganización, de los Ministerios de Estado, y de Industria y Comercio; y de las relaciones entre ellos y con otros organismos, cara a lograr una coordinación de la acción administrativa exterior - en esta importante parcela económica.

La composición de la Comisión era así: Presidente, el Subsecretario de la Presidencia, tres miembros en representación del Ministerio de Estado, tres miembros en representación del Ministerio de Industria y Comercio, y el Secretario, que debía ser designado por la Presidencia del Consejo de Ministros entre Consejeros o Agregados Comerciales.

La Comisión quedaba disuelta una vez que hubiese cumplido el cometido que se le había asignado, fijándosele el plazo de -- quince días para ello. La razón de tan breve plazo era el de --

dar una solución rápida a los problemas planteados y a la inactividad de la actividad administrativa de comercio exterior, debida a los roces competenciales sobre esa materia, existentes entre el Ministerio de Estado y el de Industria y Comercio.

#### 4) Los organismos autónomos adscritos.

##### a) Número y denominación

El Ministerio de la Presidencia del Consejo de Ministros -- tuvo adscritos solamente dos organismos autónomos: La Junta Central de Reforma Agraria (durante un corto período), y el Patronato de Incautación de los Bienes de los Jesuítas.

La razón de la adscripción de estos dos organismos autónomos, parece que se debió a razones políticas y no de lógica administrativa.

##### b) Competencias, estructura interna y composición

###### a') La Comisión Técnica Agraria como antecedente de la Junta Central de Reforma Agraria.

La Comisión Técnica Agraria, fue creada por el Decreto de 21 de mayo de 1931, con fuerza legal por la Ley de 30 de diciembre de 1931, siendo el antecedente próximo de la Junta Central de Reforma Agraria y el remoto del posteriormente creado Instituto de Reforma Agraria en la base 3<sup>a</sup> de la Ley de Reforma Agraria de 21 de septiembre de 1932. Su adscripción administrativa fue el Ministerio de Fomento.

La preocupación por la situación del campo español fue una de los primeros objetivos del Gobierno Provisional de la República,

que quedó plasmado inequívocamente en el artículo 5º del Decreto de 14 de abril, regulador de su Estatuto Jurídico, en el que entre otras cosas se decía: "El Gobierno Provisional declara que la propiedad -- privada queda garantizada por la ley; en consecuencia, no podrá ser expropiada, sino por causa de utilidad pública y previa la indemnización correspondiente. Mas este Gobierno, sensible al abandono absoluto en que ha vivido la masa campesina española, al desinterés de que ha sido objeto la economía agraria del país y a la incongruencia del derecho que la ordena con los principios que inspiran y deben inspirar las legislaciones actuales, adopta como norma de su actuación el reconocimiento de que el derecho agrario debe responder a la función social de la tierra".

De la transcripción del articulado precedente se deduce la concepción republicana de la propiedad privada, la cual no era omnímoda como hasta ese momento, sino que quedaba sometida a una serie de limitaciones en virtud de su "función social". Esta postura y concepción inicial republicana en absoluto era colectivista, sino simplemente avanzada y progresista, pretendiendo conciliar el reconocimiento y garantía del derecho de propiedad, aunque no de forma absoluta, sino relativa con ciertas limitaciones, con la satisfacción de las demandas campesinas. La postura republicana estuvo muy influída por las reformas agrarias llevadas a cabo en numerosos países en la Europa de entreguerras; y que como otras tantas cuestiones se planteaba con notable retraso en España. Por otra parte, la necesidad de la reforma agraria, con independencia de las movilizaciones campesinas, era evidente para la modernización de la economía española en 1931 (23).

Así pues, para cumplir la voluntad del Gobierno Provisional, fue creada la Comisión Técnica Agraria con la finalidad de preparar la documentación necesaria, así como de redactar las bases jurídico-económicas en las que habría de inspirarse la reforma agraria (24).

El Decreto creador contenía una importante y significativa exposición de motivos (25), estableciendo que la misma podría subdividirse en varias Subcomisiones, así como enviar fuera de su sede en Madrid a un grupo de sus miembros para poder realizar misiones informativas de carácter urgente. Entre las competencias específicas atribuídas a la Comisión, estaban:

- Solicitar con carácter urgente del Ministerio a que correspondiese la incorporación provisional de los funcionarios públicos que, por razón de su competencia, considerase que podían prestar -- una útil colaboración; pedir a todos los organismos públicos los -- informes y publicaciones que éstos tuviesen y pudiesen serle de utilidad; y, solicitar la cooperación general de todos los organismos públicos, a la cual estaban obligados; y de forma muy especial al Consejo de Economía Nacional, Consejo de Agricultura, Consejo Forestal, Oficina del Catastro, Dirección de Acción Social Agraria, Consejo de Trabajo y Comisión Jurídica Asesora (curiosamente en el articulado del Decreto es denominada "Comisión Técnica Asesora") del Ministerio de Justicia.

Con la finalidad de que la Comisión pudiese cumplir eficazmente sus objetivos, el Decreto creador no ponía límite en los medios financieros necesarios.

La Comisión estuvo compuesta por vocales especialistas en varias materias de gran prestigio (26), siendo nombrado Presidente el Jurista D. Felipe SANCHEZ ROMAN.

Como resultado de su tarea la Comisión presentó su anteproyecto sobre legislación agraria el 20 de julio de 1931. Este texto, entre otras cosas, se caracterizaba básicamente (27) por: afectar tan sólo a los grandes propietarios; no producir a corto plazo -- ninguna expropiación. En su caso debería ser aprobada por las Cor--



tes, viniendo obligado el Estado a la correspondiente indemnización; reglamentar la ocupación temporal de parcelas de las grandes fincas del Sur de España; la ocupación de las tierras podía ser tanto indiv dual como colectivamente. Si la finca objeto de ocupación estaba ya arrendada a pequeños cultivadores, éstos pasaban a tener derecho de permanencia en la misma con carácter definitivo. Si la ocupación lo era por las Comunidades de Campesinos constituídas, éstas debían de cidir por votación la forma de ocupación: individual, colectivamente o en régimen de cooperativa; por último, la configuración de las Co-  
munidades Campesinas se hizo con carácter técnico, eliminándose po sibles connotaciones políticas.

La Comisión estableció el objetivo de asentar de 60.000 a - 75.000 familias campesinas por año, esperando que con este ritmo - la reforma agraria pudiese concluirse en un plazo de doce a quince años. A fin de que no se demorase la aplicación de las medidas pro puestas de reforma agraria por la Comisión, el Presidente de la -- misma recomendó que éstas fuesen aprobadas por Decreto y no por Ley votada y discutida en el Parlamento. Los temores del retraso en la aprobación de la Ley y en el debilitamiento de los principales as-  
pectos de la reforma agraria no fueron infundados, ya que los confir maron los acontecimientos posteriores. No obstante, las buenas inten ciones y la probada capacidad y prestigio de los miembros de la Co-  
misión, el proyecto presentado por ésta no prosperó (28).

La Comisión Técnica Agraria fue disuelta por el Decreto de 23 de octubre de 1931, a fin de evitar la duplicidad de organismos - existentes, pasando sus competencias, medios materiales y documen-  
tación a la Junta Central Agraria. El Decreto de disolución, en su -- exposición de motivos le reconocía expresamente la labor realizada y agradecía la colaboración de sus miembros (29), siendo su anteproyec-  
to de gran utilidad para la redacción de la Ley de Bases de Reforma Agraria, presentada por el Gobierno a las Cortes, y su tarea pionera

de todos los proyectos de reforma agraria de la España Contemporánea.

b') La Junta Central de Reforma Agraria fue creada por los Decretos de 25 de agosto y de 4 de septiembre de 1931, como precursora del Instituto de Reforma Agraria.

El Decreto de 25 de agosto de 1931 mandaba poner en vigor, a reserva de lo que en el futuro pudiesen decidir las Cortes y con sujeción siempre a las rectificaciones que las mismas acordasen, las bases 4<sup>a</sup> y 10<sup>a</sup> del proyecto de ley sobre la reforma agraria; -- con el fin de constituir los organismos que habían de llevar a cabo dicha reforma y preparar los planes para los primeros asentamientos campesinos. Tales organismos preparatorios eran la Junta Central -- Agraria y las Juntas Locales. Posteriormente, el Decreto de 4 de septiembre de 1931 dictó una serie de normas para cumplimiento de las bases 4<sup>a</sup> y 10<sup>a</sup> del proyecto de reforma agraria puestos anteriormente en vigor por el precedente Decreto citado, de 25 de agosto de 1931, especialmente en lo que se refiere a la constitución de la Junta Central y de las Locales, formación de los censos campesinos necesitados de tierra, y estudio de las fincas que podían ser afectadas por la reforma.

La Junta Central estaba constituída por su Presidente, que era el Presidente del Consejo de Ministros; tres vocales Diputados, elegidos por las Cortes; un representante de la Administración nombrado por el Consejo de Ministros; un Magistrado de cualquier categoría, nombrado por el Ministro de Justicia; un Ingeniero Agrónomo y otro de Montes, designados por los respectivos Ministerios; un representante de la Asociación General de Ganaderos; un propietario, -- elegido por las Cámaras Oficiales Agrícolas de las provincias de Andalucía, Extremadura, Ciudad Real y Toledo; y dos representantes de los obreros agrícolas de dichas provincias, elegidos por las Asocia--

ciones de esta clase incluídas en el Censo electoral social. Se constituyó el día 5 de octubre de 1931, siendo su Presidente D. Niceto ALCALA-ZAMORA, su Vicepresidente D. Jerónimo GONZALEZ, y su Secretario D. Pascual CARRION. Por su parte, las Juntas Locales agrarias se constituirían en los pueblos de las provincias antes mencionadas, que fuesen Cabeza de Partido judicial, y en aquellos que sin serlo tuviesen más de diez mil habitantes o más de veinte mil hectáreas de Término Municipal, siempre que lo solicitasen del Alcalde de la población en que hubiese de constituirse una Asociación Obrera del partido judicial en el primer caso, y de la localidad en el segundo, y/o la décima parte de los vecinos jornaleros. Tales Juntas estaban constituidas por tres representantes de los obreros y tres representantes de los propietarios de los pueblos que no fuesen 'Cabeza de Partido'; y por cuatro representantes de ambos en los pueblos en que fuesen 'Cabeza de Partido'. El Presidente de las Juntas Locales era el Juez de Instrucción.

Por otra parte, el Decreto de fecha 4 de septiembre de 1931, encargaba a los Ingenieros Agrónomos y de Montes de las provincias andaluzas y extremeñas y de Salamanca, Toledo, Ciudad Real y Albacete, una información de las fincas que podían ser afectadas por la reforma agraria, y concedía un determinado plazo para realizarla. Toda la información recogida y los datos obtenidos deberían ser enviados a la Junta Central Agraria.

La regulación de las competencias y composición de la Junta Central Agraria se efectuó por el Decreto de 30 de octubre de 1931. En el artículo 1º del mismo, se reconocía expresamente el carácter de organismo autónomo de la Junta, que se hacía depender directamente del Presidente del Consejo de Ministros. En el artículo 2º, a su vez, se señalaban un amplio número de competencias de la Junta, entre las que estaban:

Promover la constitución de las Juntas Locales Agrarias y --  
 cuidar de su normal funcionamiento; reunir y estudiar los cen  
 sos de campesinos que estas Juntas Locales confeccionasen, -  
 proponiendo en definitiva quienes habrían de ser los beneficia-  
 dos por la reforma agraria de acuerdo con las normas que  
 las Cortes aprobasen en el futuro; reunir los datos acerca de  
 la distribución de la propiedad rústica, de los cultivos y apro-  
 vechamientos del suelo nacional y de las fincas que pudiesen -  
 ser afectadas por la reforma agraria; hacer el catálogo de bie  
 nes comunales y ocuparse de su rescate y explotación racional;  
 estudiar y proponer al Gobierno las disposiciones referentes a  
 los arrendamientos, aparcerías, censos, foros y demás contra  
 tos que afectasen a la propiedad rústica; estudiar y proponer -  
 al Góbierno las medidas para el fomento del crédito agrícola -  
 en general y organizar el crédito especial necesario para reali-  
 zar la reforma agraria; fomentar la cooperación entre los agri  
 cultores en sus diversas manifestaciones; estudiar y proponer  
 al Gobierno cuantas medidas de índole económico-social pudie--  
 sen contribuir al progreso de la agricultura y a la mejora - --  
 de los agricultores; las funciones asignadas a la disuelta Junta  
 Central de Parcelación y Colonización Interior, etc.

El Decreto regulador, además de asignarle medios financie--  
 rosa través de las consiguientes asignaciones presupuestarias para po  
 der cumplir sus fines, se le asignaban también los adecuados medios  
 personales al establecer que dispondría del personal adscrito hasta -  
 ese momento a los Servicios de Colonización Interior y Parcelación,  
 que habían pasado a depender administrativamente de la Presidencia  
 del Consejo de Ministros, y cuando hiciese falta también podría dispo  
 ner de otros funcionarios. Por último, el citado Decreto también dedi-  
 caba varios artículos a la regulación detallada de las Juntas Locales,  
 señalándose que en tanto no se arbitrasen otros recursos, éstos podría  
 utilizar los medios personales y materiales de los Ayuntamientos in--

teresados.

La adscripción administrativa de la Junta Central Agraria al Departamento ministerial de la Presidencia del Consejo de Ministros fue efímera pues una vez creado con posterioridad el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio por el Decreto de 16 de diciembre de 1931, ésta junto con la Sección de Parcelación y Colonización, pasó a depender administrativamente del citado nuevo Ministerio, en virtud del Decreto de 28 de enero de 1932. No obstante, la escasa vida administrativa de la Junta Central de Reforma Agraria, que quedó disuelta posteriormente por la creación del Instituto de Reforma Agraria, desarrolló una intensa y fructífera actividad (30). Resulta curioso, por su infrecuencia en la praxis histórica de la Administración española, el hecho de que anticipadamente a la realización de la importante tarea de la reforma agraria (tan ansiada por muchos y tan atacada por otros) se creasen unos organismos, la Junta Central de Reforma Agraria y previamente la Comisión Técnica Agraria, encargados de conocer y estudiar la realidad, así como la constitución de los órganos representativos a nivel local, las Juntas Agrarias, en aquellas provincias seleccionadas, en que se iba a proceder de forma inmediata.

c') El Patronato de Incautación de los Bienes de los Jesuítas.

El Patronato de Incautación de los Bienes de los Jesuítas, fue creado por el artículo 7º del Decreto de 23 de enero de 1932, que disolvió en España la Compañía de Jesús. Como es suficientemente sabido, uno de los problemas de la Segunda República fue el de las relaciones Iglesia-Estado (31), y dentro de éstas la disolución (no expulsión como en los tiempos de Carlos III) de la Compañía de Jesús adquirió especial relevancia.

El artículo 3º de la Constitución establecía la aconfesionalidad del Estado, como consecuencia de la concepción laica estatal imperante en la mayoría de los Diputados constituyentes. La declaración del artículo 3º, se completaba con lo establecido en el controvertido y polémico artículo 26 del texto constitucional, en el que se establecía que: a) todas las confesiones religiosas serían consideradas como Asociaciones y sometidas a una ley especial; b) prohibición a los poderes públicos para favorecer o auxiliar económicamente a cualquier Iglesia o asociación religiosa; c) la total extinción en el plazo máximo de dos años del presupuesto del clero, mediante una ley especial; d) la disolución y nacionalización de los bienes de las órdenes religiosas con un cuarto voto especial de obediencia a autoridad distinta de la estatal; e) la aprobación de una ley especial de las bases reguladoras de la actividad de las demás Ordenes religiosas. Las bases establecidas configuraban una serie de prohibiciones a la libre actuación de las Ordenes religiosas, un rígido control administrativo de sus actividades a través del Ministerio de Justicia, e incluso se admitía la posibilidad de nacionalización de sus bienes.

El párrafo cuarto del artículo 26 que decía textualmente: "Que dan disueltas aquellas Ordenes religiosas que estatutariamente impongan, además de los tres votos canónicos, otro especial de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado. Sus bienes serán nacionalizados y afectados a fines benéficos y docentes", estaba redactado de una forma eufemística pues intencionalmente se refería, sin nombrarla, a la Compañía de Jesus, basándose en el pretexto de que esta Orden religiosa tenía establecido un cuarto voto de obediencia al jefe supremo de la Iglesia Católica, el Papa.

Con independencia del pretexto aludido del cuarto voto canónico (que por cierto no hacían todos los miembros de la Compañía de Jesús, sino tan sólo un reducido número de religiosos llamados - en sus "Constituciones" los "profesos"), como causa y justificación -

legal para proceder a la disolución de la Compañía de Jesús; lo cierto es que había un clima contrario contra esta Orden religiosa, no sólo en un buen número de constituyentes (entre los que había un elevado número de destacados miembros de la Masonería, y muchos anticlericales), sino también en diversos sectores de la opinión pública (32). Junto a sus detractores, la Compañía de Jesús tenía también numerosos defensores y simpatizantes, adoptando unos y otros en muchas ocasiones posturas radicales de fuerte contenido emocional (como pasó en muchos de los avatares de la República), que impedían un discernimiento lógico y sosegado de los problemas y de sus posibles soluciones (33).

El Decreto de 23 de enero de 1932 aprobado en cumplimiento de lo establecido en el párrafo cuarto del artículo 26 de la Constitución y con una justificatoria exposición de motivos, procedió a la disolución de la Compañía de Jesús en todo el territorio español, y adoptó una serie de medidas para su realización, entre las que estaban: el no reconocimiento de personalidad jurídica a la Compañía de Jesús, ni a ninguna de las provincias, casas, obras, etc., que de ella dependiesen directamente o indirectamente; la cesación y prohibición de la vida en común de los religiosos y novicios, así como la prohibición de cualquier futura reunión o asociación de los mismos; la prohibición de realizar actos de libre disposición, ya fuese a título oneroso o gratuito; la apropiación de sus bienes muebles e inmuebles que pasaban a ser propiedad estatal; sus iglesias, oratorios y demás objetos afectos al culto, tras su inventario, se cederían en uso a los obispos diocesanos; y asimismo hacía personalmente responsables a los superiores provinciales y locales o quienes en cada caso desempeñasen sus funciones, del incumplimiento o de las obstrucciones a las medidas acordadas en el Decreto; y por último se creaba un Patronato administrador de los bienes incautados.

Contra el Decreto de disolución de la Compañía de Jesús fue

interpuesto un recurso contencioso-administrativo, que no llegó a prosperar. Con anterioridad a la publicación del mencionado Decreto, los provinciales de la Compañía de Jesús elevaron al Gobierno un dictamen redactado por un grupo de juristas encabezados por D. Clemente DE DIEGO (34).

La realidad de la Compañía de Jesús en el momento de su disolución, según Joaquín ARRARAS (35), era la siguiente: ..... "Residían en España 2.987 jesuitas de los 3.630 españoles que contaba la Orden para atender 40 residencias, ocho Universidades y centros de alta cultura, 21 colegios de segunda enseñanza, tres colegios máximos, seis noviciados, dos observatorios astronómicos y cinco casas de ejercicios. Se contaban, además, 163 escuelas para la enseñanza elemental y profesional. En los colegios de segunda enseñanza se educaban 6.798 escolares. Inspiraban y dirigían 1.184 misiones populares y 481 asociaciones piadosas. En la Leprosaría de Fontilles acogían a 635 leprosos. De las residencias españolas salían los profesores para los trece grandes colegios de Hispanoamérica, para la Universidad de Bombay y colegios de estudios superiores de la India, observatorios astronómicos de La Habana y Manila y misiones de Extremo Oriente. Toda esta inmensa obra quedaba ininterrumpida ...". A pesar del Decreto de disolución, algunos jesuitas permanecieron en España y no marcharon al extranjero, dedicándose incluso al ejercicio de la enseñanza a título particular (36).

El Patronato creado en virtud del citado Decreto de 23 de enero de 1932, estaba compuesto por un Delegado de la Presidencia del Consejo de Ministros, que era su Presidente y otros Delegados en representación de los siguientes Departamentos y organismos estatales: Ministerios de Estado, Justicia, Hacienda, Gobernación e Instrucción Pública; Consejo de Instrucción Pública, Junta Superior de Beneficencia y Consejo de Estado (un Oficial Letrado que actuaría como Secretario). El Patronato se constituyó a los cinco días siguien



tes, siendo nombrado Presidente D. Demófilo DE BUEN.

Las competencias atribuídas al Patronato eran: formalizar - el inventario de todos los bienes muebles e inmuebles de la Compañía, bajo la fe de Notario público; comprobar la condición jurídica - de los bienes que, sin aparecer a nombre de la Compañía de Jesús, se hallasen en posesión de la misma y proceder a su reivindicación e incautación; ocupar y administrar los bienes nacionalizados; y, por último, elevar al Gobierno propuesta sobre el destino que hubiese de darse a los mismos. Cara a esa futura afectación, había los representantes en el Patronato ya dichos, que eran los posibles Departamen-tos y organismos interesados. Para el cumplimiento de la tarea encomendada al Patronato se establecía la obligación de prestarle ayuda por parte de los distintos órganos de la Administración, cuando éste la requiriese.

El Decreto de 28 de enero de 1932, aprobado para la ejecución del de fecha 23 del mismo mes y año, establecía una serie de medidas a fin de no interrumpir la enseñanza en los centros docentes de la Compañía, asegurar la continuidad y no causar perjuicio a los alumnos, entre las que estaban la atribución de la dirección de tales centros a los Directores de Instituto que se nombrasen, los cuales a su vez deberían designar con carácter interino los profesores sustitutos de los jesuitas. La ejecución de estas medidas significativamente, no se encargaba al Patronato, sino al Ministerio de Instrucción - Pública y Bellas Artes, por razón de la materia.

Con posterioridad, el Decreto de 1 de julio de 1932 desarrolló y detalló las competencias, procedimiento de actuación y organización del Patronato incautador creado por el Decreto de disolución precedente. Así, entre otras medidas, establecía que al Patronato le correspondía por delegación del Consejo de Ministros, la representación de los bienes de que se había incautado el Estado Español, en tal concepto el Patronato se entendía subrogado en todos los derechos, inclu

so los estados posesivos; se reconocía en el subsodicho Decreto, personalidad jurídica al Patronato, con la facultad de poseer, administrar y disponer, sin más límites que los establecidos en el Decreto. Asimismo se le reconocía la posibilidad de litigar, delegar competencias en otras autoridades, etc.; se autorizaba al Patronato a redactar su propio Reglamento de Régimen Interior; la administración económica del Patronato debía ser intervenida por la Intervención General del Ministerio de Hacienda; por último, a lo largo de un extenso articulado, el Decreto señalaba diversas actuaciones del Patronato, - y en el artículo 21 se decía que una vez cumplida su tarea, al haber recibido aplicación definitiva todos los bienes incautados, el Patronato se disolvería. De toda la documentación del mismo se haría cargo para su archivo la Dirección General de Propiedades del Ministerio de Hacienda.

Posteriormente, el Decreto de 27 de septiembre de 1934 da ba una serie de normas para la actuación del Patronato incautador de los bienes de los jesuitas, estableciendo que el Patronato debería terminar su cometido dentro del plazo máximo del día 31 de diciembre del año 1934, pasando sus funciones a partir del 1 de enero de 1935 a la Dirección General de Propiedades del Ministerio de Hacienda. Mas tarde, el artículo 4º de la Ley de 29 de marzo de --- 1935 prorrogaría el plazo de actuación del Patronato, siendo nueva--- mente ampliado por la Ley de 7 de junio de 1935. El Decreto de 27 de septiembre de 1934, y sus sucesivas prórrogas, produjo una desnaturalización de la primitiva organización del Patronato, así como - una restricción de sus competencias.

Finalmente, el Decreto de 16 de marzo de 1936, derogaba y dejaba sin efecto el Decreto de 27 de septiembre de 1934 sobre extinción del Patronato incautador de los bienes de la Compañía de Jesús, restableciendo en su vigencia las disposiciones contenidas en -- los Decretos de 23 de enero y de 1 de julio de 1932, sobre las faculu

tades de dicho Patronato. Ahora bien, el Patronato como tal desaparecía, aunque se restableciesen sus competencias, que ahora eran -- atribuídas a una Junta dependiente del Ministerio de Hacienda, en la que había representantes de otros Ministerios.

El Patronato Incautador y Administrador de los bienes de la disuelta Compañía de Jesús, hasta su desaparición, y a pesar de sus vicisitudes administrativas, puede decirse que desarrolló eficazmente una gran y compleja labor (37).

### NOTAS AL CAPITULO IV

- ( 1) Sobre los orígenes históricos de esta figura, véase, entre otros: Pablo GONZALEZ MARINAS. Génesis y evolución de la Presidencia del Consejo de Ministros en España (1800-1875). Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1974; y Antonio BAR. El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política. Cuadernos Civitas. Madrid, 1983. Páginas 111 a -- 128.
- ( 2) La conducta de D. Niceto ALCALA-ZAMORA a la hora de nombrar Presidentes del Consejo de Ministros, ha sido muy criticada desde diferentes posiciones políticas, al ser considerada como excesivamente personalista y antiparlamentaria. Especialmente controvertida fue la designación de D. Joaquín CHAPAPRIETA, para presidir el Gobierno constituido el 26 de septiembre de --- 1935. Tal nombramiento se hizo en base a la confianza personal que al Presidente de la República merecía el candidato, y expresamente en contra de lo manifestado por los representantes de los partidos consultados. Para un mayor detalle de lo acontecido puede verse por todos: Joaquín CHAPAPRIETA. La paz fue -- posible. Memorias de un político. Estudio Preliminar de Carlos SECO SERRANO. Ediciones Ariel. Barcelona, 1972. Especialmente páginas 57 y siguientes.
- ( 3) En contra de tal equiparación se mostraba algún autor, por --- creer que la misma producía una confusión lamentable e iba en contra de la figura del Jefe del Estado. A este respecto véase: Antonio ROYO VILLANOVA. La Constitución Española de 9 de - diciembre de 1931 con glosas y apostillas jurídicas. Ob. cit., - página 264. En contra de esta interpretación se manifiesta PEREZ SERRANO, quien la ve como lógica fruto de su configuración a imitación del Canciller alemán. Nicolás PEREZ SERRANO. La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes, texto, comentarios. Ob. cit. pág. 277.
- ( 4) Para un mayor detalle véase por todos, el testimonio de uno de los protagonistas de este episodio: José María GIL ROBLES. No fue posible la paz. Ediciones Ariel. Barcelona, 1968, páginas - 397 y siguientes.
- ( 5) De las diferentes crisis gubernamentales ocurridas durante la -- Segunda República, dos de ellas se debieron a las censuras parlamentarias aprobadas contra el primer gobierno presidido por D. Alejandro LERROUX el 12 de noviembre de 1933 y contra el gobierno presidido por D. Ricardo SAMPER el 28 de abril de 1934. Para un mayor detalle véase Luis LOPEZ GUERRA y Santiago --

VARELA. "Las coaliciones de gobierno en la II República Española: Una interpretación ecléctica", en la obra colectiva El Control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas. (El proceso constitucional español). Edición de Manuel RAMIREZ. Terceras Jornadas Internacionales de Ciencia Política y Derecho Constitucional. Editorial Labor, S.A., Barcelona, 1978, páginas 160 a 173.

- ( 6) Así el Presidente del Primer Gobierno Provisional D. Niceto -- ALCALA-ZAMORA, presentó su dimisión por causa de la aprobación del artículo 26 de la Constitución.
  
- ( 7) En este sentido Nicolás PEREZ SERRANO. La Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes, texto, comentarios. Ob. cit. página 278, quien señala el relieve de la figura del Presidente del Consejo de Ministros al decir " ... Los Ministros, -- por su parte, quedan reducidos a Jefes de los respectivos Departamentos ministeriales. Y no deja de ser sintomático que el primer Gabinete organizado al posesionarse el Presidente de la República haya cambiado las prácticas tradicionales entre nosotros, pues ha desaparecido, creemos que acertadamente, la antigua -- costumbre de que los Ministros acudieran a despachar con el Jefe del Estado: la comunicación con éste habrá de hacerse a través del Presidente del Consejo". De opinión radicalmente contraria es Antonio ROYO VILLANOVA. La Constitución Española de 9 de diciembre de 1931 con glosas jurídicas y apostillas políticas. Ob. cit. página 265, quien afirma: "... Si lo que se ha propuesto la Constitución es realzar la figura política del Presidente del Consejo en relación con sus compañeros del Gobierno, bien podemos decir que desde que se promulgó la Constitución está siendo constantemente incumplida. Ningún Presidente del Consejo ha podido ejercer la función directiva que le atribuye el precepto constitucional puesto que todos los gobiernos que hasta ahora han ocupado el banco azul o han regido sus cargos en interregno parlamentario se han constituido en forma de coaliciones de partidos y a veces sin que el Presidente del Consejo ostentase la jefatura de las fuerzas políticas. En una República parlamentaria, sin -- los grandes partidos que serían precisos para la normalidad del régimen, es difícil que la Presidencia del Consejo pueda tener -- el relieve que intenta darle el párrafo primero del artículo 87 -- de la Constitución. Para presidir gobiernos de coalición y mantener el acuerdo entre grupos heterogéneos, es posible que tenga -- más facilidades el hombre político que por tener el partido me-- nos numeroso despierta en los demás menos recelo. Y como para mantenerse en su puesto necesitará de ciertas condiciones diplomáticas de prudencia y habilidad que no son precisamente las que caracterizan los mandos y las jefaturas, no tendría nada de extraño que dado el fraccionamiento de nuestros partidos políticos y de nuestras fuerzas parlamentarias, hubiera que volver --

por pasiva la oración gramatical con que comienza el artículo -- que comentamos, y en vez de un Presidente del Consejo que dirige, hubiéramos de contentarnos con un Presidente del Consejo -- que es dirigido".

- ( 8) Para un mayor detalle de los orígenes y nacimiento de la Presidencia del Consejo como Departamento, véase por todos la detallada monografía de: Pablo GONZALEZ MARÍÑAS. Génesis y evolución de la Presidencia del Consejo de Ministros en España --- (1800-1875). Ob. cit. especialmente páginas 221 y siguientes.
- ( 9) En este sentido se pronuncia Nicolás PEREZ SERRANO. La Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes, texto, comentarios. Ob. cit. página 278.
- (10) Una muestra ilustrativa de ello fue la exposición de motivos del Decreto de 21 de abril de 1931, por el que se suprimía la Dirección General del Instituto Geográfico en la Presidencia y su refundía con la Dirección General de Estadística del Ministerio de --- Trabajo.
- (11) En virtud del Real Decreto de 3 de noviembre de 1856, las competencias en materia estadística, geográfica y catastral, antes -- dispersas y descoordinadas pasan a ser competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros. Para mayor detalle véase Pablo GONZALEZ MARÍÑAS. Génesis y evolución de la Presidencia del Consejo de Ministros en España (1800-1875). Ob. cit. páginas - 267 y siguientes.
- (12) Con anterioridad a la fecha de creación de esta nueva Dirección General de Aeronáutica, los servicios de aviación civil habían -- estado adscritos a otros Departamentos, y en concreto desde el 20 de mayo de 1931 a la Dirección General de Navegación y --- Transportes Aéreos del nuevo Ministerio de Comunicaciones. Por otra parte, la adscripción a la Presidencia del Consejo de Ministros no era nueva, pues ya lo había estado anteriormente. Para un mayor detalle sobre la larga peregrinación de la aviación civil en el seno de nuestra Administración puede verse: Aurelio -- GUAITA. Derecho Administrativo Especial IV. Segunda Edición. Librería General. Zaragoza, 1970. Páginas 363 y 364.
- (13) Para mayor detalle sobre los antecedentes de la Administración española en materia turística puede verse: Aurelio GUAITA. Derecho Administrativo Especial IV. Segunda Edición. Librería General. Zaragoza, 1970. Páginas 137 y 138.
- (14) Sobre la política africana de España, puede verse, entre otros: Víctor MORALES LEZCANO. España y Norte de Africa. El Protectorado de Marruecos (1912-1956). Madrid, 1984. Publicaciones

de la Universidad Nacional de Educación a Distancia; y Miguel MARTINEZ CUADRADO. La burguesía conservadora (1874-1931). Ob. cit., páginas 526 a 528; UBIETO, REGLA, JOVER y SECO. Introducción a la Historia de España. Editorial Teide. Barcelona 1963, páginas 906 a 911, etc.

- (15) Se utiliza esta expresión en el sentido ya tópico de la misma, - utilizada por la doctrina administrativa española. Véase por todos Eduardo GARCIA DE ENTERRIA. La Administración Española. - Alianza Editorial, S. A., Madrid, 1972. Especialmente página 101 y siguientes.
  - (16) Para mayor detalle véase: Antonio RAQUEJO ALONSO. "La intervención General de la Administración del Estado (1808-1974)", en la obra colectiva Itinerario histórico de la Intervención General del Estado. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1976, páginas 411 a 413.
  - (17) Ifni fue ocupado militarmente mediante el desembarco del ejército español en 1934, siendo Presidente del Consejo de Ministros D. - Alejandro LERROUX. La ocupación de Ifni fue considerada por la prensa de la época no sólo como un éxito militar español, sino - también como un triunfo diplomático. En este sentido, entre otros, puede verse: Federico BRAVO MORATA. Historia de la República. Tomo II (1934-1936). Editorial Daimon. Madrid, 1977. página 23.
- Además de las obras históricas pueden consultarse los testimonios de la época, entre ellos: Alejandro LERROUX. Mis memorias. Editorial Afrodisio Aguado. Madrid, 1963.
- (18) El primer intento republicano de reforma global de la función pública fue la Ley de Presupuestos de 31 de marzo de 1932, que -- preveía la elaboración y aprobación de un Estatuto de los funcionarios públicos, constituyéndose a tal efecto una Comisión Parlamentaria. Para mayor detalle véase: Alejandro NIETO. La retribución de los funcionarios públicos en España. Historia y Realidad. Editorial Revista de Occidente. Madrid, 1962. Páginas 257 y 258.
  - (19) En este sentido ALEJANDRO NIETO ha señalado que la elaboración de un Estatuto de funcionarios se vió frenada por la creación de - diversas Comisiones, como ésta, en las que los funcionarios representantes de los distintos Ministerios ejercieron una constante resistencia pasiva y una obstrucción continua, en La retribución de los funcionarios públicos en España. Historia y realidad. Ob. cit. Página. 258.
  - (20) Los miembros nombrados para integrar el Comité Técnico de Estudios de Reformas del Estado fueron:

Presidente: D. Salvador DE MADARIAGA, entonces Ministro de - Instrucción Pública.

Vocales: D. José Antonio RUBIO SACRISTAN, Catedrático de Historia del Derecho de la Universidad de Sevilla.

D. Federico REPARAZ LINAZASORO, Ingeniero de Caminos, Abogado, Profesor de Economía Política y Derecho Administrativo.

D. Agustín KRAHE, Ingeniero de Caminos, y Presidente y Delegado español en la Comisión de Comunicaciones y Tránsito de la Sociedad de Naciones.

D. José UNGRIA JIMENEZ, Comandante de Estado Mayor y ex agregado militar en la Embajada de España en París.

Secretario: D. Manuel AMBLES PIPO, funcionario del Ministerio de Trabajo.

Destaca de la anterior enumeración, en primer lugar, que de los miembros designados del Comité (Presidente, Vocales y Secretario), ninguno de ellos tenía relación funcional con el Ministerio de Presidencia del Consejo de Ministros, al que estaba adscrito administrativamente el Comité como Comisión Interministerial; y, en segundo término, el hecho de que dos de los vocales designados así como el Presidente (que aunque en ese momento era el titular de la cartera de Instrucción Pública, antes había tenido importantes puestos diplomáticos) tenían un conocimiento -- y experiencia en materia de relaciones internacionales.

Para mayor detalle sobre el Comité puede verse también Blanca OLIAS DE LIMA. "Los funcionarios en la Segunda República Española", en La Burocracia en España. Información Comercial Española nº 522. Madrid, febrero 1977. Página 73.

- (21) Esta afirmación es corroborada por el hecho de que el propio Presidente del Comité D. Salvador DE MADARIAGA, en su obra España. Ensayo de historia contemporánea. Espasa Calpe, S.A., Madrid, 1979, no haga ninguna referencia a las tareas realizadas -- por el Comité; y en cambio afirme a sensu contrario que el primer intento serio de reforma administrativa fue el de D. Joaquín CHAPAPRIETA, cuando fue nombrado Ministro de Hacienda el 8 de mayo de 1935. Para más detalle véase las páginas 368 y 369 de la obra citada.
- (22) Sobre esta etapa, puede verse para mayor detalle: José María -- GARCIA MADARIA. La reforma de la Administración de 1931. -- Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo nº 25. Madrid, 1980, Páginas. 271 a 283.



- (23) Para mayor detalle de la situación del campo español en este -- período puede verse, entre otros: Juan DIAZ DEL MORAL. Historia de las agitaciones campesinas andaluzas. Antecedentes para una reforma agraria. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1929 (Posteriormente, esta obra ha sido reeditada en 1968 por Alianza Editorial); y del mismo autor Las reformas agrarias europeas de la posguerra 1918-1929. Prólogo de Carmelo DIAZ GONZALEZ; y Jacques MAURICE La reforma agraria en España en el siglo XX (1900-1936). Siglo XXI de España Editores, S.A., 2ª edición. Madrid, febrero 1978.
- (24) Para un conocimiento de la realidad y problemática de la reforma agraria en este período, entre otros, me remito a: Edward MALEFAKIS. Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX. Editorial Ariel. Barcelona, 4ª edición, 1980; Pascual CARRION. La reforma agraria. Problemas fundamentales. Sociedad de Estudios Políticos, Sociales y Económicos. Publicación nº 14. Talleres Voluntad. Madrid, 1931; del mismo autor Los latifundios en España. Su importancia, origen, consecuencias y solución. Prólogo de Fernando DE LOS RIOS. Gráficas Reunidas, S.A. Madrid, 1932; también del mismo autor La reforma -- agraria de la II República y la situación actual de la agricultura española. Ediciones Ariel. Barcelona, 1973, etc.
- (25) La exposición de motivos del Decreto de 21 de mayo de 1931, -- creador de la Comisión Técnica Agraria decía: "La crisis económica de la guerra fue la causa de que, aún en países que se habían desentendido de la agricultura, apareciese exaltada la función social de la tierra y concebido en su virtud el derecho sobre el suelo como un derecho funcional de fines transpersonales, o sea con el carácter de servicios públicos. Los años que siguieron a la lucha mundial agudizaron el proceso iniciado, y bajo la instigación de esas nuevas normas jurídico-económicas se han llevado a cabo las reformas agrarias emprendidas en la Europa oriental y en algún pueblo de Hispanoamérica, reformas que han trascendido a las propias Constituciones.

Entretanto, España ha permanecido ad extra de esos hondos -- fenómenos económico-sociales a pesar de la heroica y apremiante demanda de tierra de sus campesinos, no obstante el régimen de salario eventual y exiguo dominante en inmensas zonas --régimen que indefectiblemente condena al trabajador a un vivir miserable-, y contra lo que le invitaba a hacer su historia agraria -- donde había abundantes rutas que podían haber conducido a la economía española a una ordenación jurídica del suelo de hondo sentido justiciero y rasgos profundos de originalidad.

El Gobierno Provisional ha consagrado larga meditación a este problema y se decide a acometer en toda su vastedad la reforma

agraria española, seguro de que ahí radica el eje de la transformación social política e industrial de España, porque ello ha de representar la modificación de las clases, la posibilidad de una democracia aldeana y la creación de una capacidad adquisitiva en los campesinos que inevitablemente ha de repercutir en la industria.

Mas esta reforma requiere un órgano de competencia suma en que participen los especialistas más cualificados: Ingenieros agrónomos, forestales, pecuarios, economistas, estadísticos, agricultores, juristas y obreros, a fin de que, ponderados todos los aspectos del problema, pueda el Gobierno, primero, y la Asamblea Constituyente después, proponer y decidir respectivamente a base de informes que merezcan todo género de garantías científicas y de conocimiento de realidad social, sobre el problema capital de la vida económica española".

- (26) Entre los vocales estaban D. Pascual CARRION (cuya bibliografía ha sido precedentemente citada) y D. Antonio FLORES DE LEMUS. Sobre el pensamiento de este ilustre economista me remito entre otras obras a: Hacienda Pública Española números 42 y 43. Madrid, 1976. Número monográfico dedicado a FLORES DE LEMUS; y Juan VELARDE FUERTES "Nuevas aportaciones sobre la formación y papel de FLORES DE LEMUS", en la obra colectiva Estudios en homenaje al Profesor Valentín Andrés Alvarez. Editorial Tecnos. Varios Autores. Coordinación de Jose Luis GARCIA DELGADO y Julio SEGURA. Madrid, 1977. Páginas 531 a 539, etc.
- (27) Para mayor detalle me remito a la documentada obra de Edward MALEFAKIS. Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX. Editorial Ariel. Barcelona, 1980. Especialmente página 208 y siguientes.
- (28) El fracaso de la tarea de la Comisión Técnica Agraria ha sido explicado así por Edward MALEFAKIS: "La ponencia de la Comisión era técnicamente excelente; ofrecía instrumentos de reforma simples, directos y eficaces, y tenía la ventaja adicional de afectar solamente a unos cuantos miles de los mayores terratenientes. Además, al presentarse la ponencia como una medida de emergencia contra el paro agrícola, llevaba en sí misma una justificación muy popular. Pero la Comisión no representaba ningún partido político: sus opiniones eran las de un puñado de hombres que no comprendieron el estado de ánimo del gobierno y que, además, habían tenido la temeridad de resucitar el espectro de una reforma hecha por Decreto. La consecuencia fue que su proyecto quedó completamente indefenso contra las estruendosas protestas que levanto ....", en Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX. Ob. cit. página 210 y 211.

- (29) El Decreto de disolución de la Comisión Técnica Agraria de 23 de octubre de 1931, en su exposición de motivos, decía significativamente: "... Fruto de su inteligente y desinteresada actividad a que el Gobierno expresa ahora su gratitud y reconocimiento, como un deber que le llena de complacencia, fue el anteproyecto que le sirvió para la redacción de las bases elevadas a -- las Cortes Constituyentes en 20 de agosto último .... "
- (30) Un testimonio de ello es el de su Secretario y Vocal D. Pascual CARRION, también miembro ilustre de la precedente Comisión - Técnica Agraria y uno de los más prestigiosos conocedores de - esta problemática, contenido en el resumen que envió una vez cesado, y titulado "Labor en la Junta Central de Reforma Agraria". Reproducido en Pascual CARRION. Estudios sobre la agricultura española. Edición y estudio preliminar de D. José Luis GARCIA DELGADO. Ediciones de la Revista de Trabajo. Madrid, 1974, - páginas 48 a 53. En el citado resumen-informe, el autor señala "... que se ha procurado reunir la mayor suma posible de datos y antecedentes para la Reforma Agraria, sin nombrar personal nuevo (ni siquiera un mecanógrafo o un ordenanza), utilizando el personal de diferentes servicios del Estado en las provincias afectadas y el de la extinguida Dirección General de Acción Social en Madrid .....
- (31) No se va a profundizar, por no ser el objeto principal de este estudio, en dicha problemática. Existe una amplia bibliografía a la cual me remito, destacando la siguiente: Arxiu VIDAL y BARRAQUER. Isglesia i Estat durant la Segona Republica espanyola, 1931-1936. Edición a cargo de Miguel BATLLORI y Víctor Manuel ARBELOA. Publicaciones de la Abadía de Montserrat. Tomo I (2 volúmenes) del año 1971, y tomo II (2 volúmenes) de 1975; Manuel RAMIREZ JIMENEZ "Iglesia y Estado en la Constitución Española de 1931", en la obra Las reformas de la II República. Tucur Ediciones, S.A. Madrid, 1969. Capítulo IV: La política -- religiosa. Páginas 193 a 262; Víctor Manuel ARBELOA. Iglesia y República: diálogo imposible. Revista Historia 16. Año VI, -- nº 60. Número especial sobre el 50 Aniversario de la República de Abril. Páginas 70 a 77.
- (32) Manuel RAMIREZ JIMENEZ, en su obra: Los grupos de presión en la Segunda República Española. Ob. cit. página 232 y ss. se ñala que un sector de la opinión pública atribuía una gran acumulación de riquezas a los jesuitas. Dentro de este sector destacaban la Masonería y la C.N.T. como los dos grupos que protagonizaron la política de presión en contra de los jesuitas, que luego fue secundada también por las peticiones llegadas a las Cor--

tes por una serie de Ayuntamientos.

- (33) La redacción dada al artículo 26 y la posterior disolución de la Compañía de Jesús, fue la causa de que D. Niceto ALCALAZAMORA presentase su dimisión como Presidente del Gobierno Provisional.
- (34) Para mayor detalla, así como para el resumen de las discusiones parlamentarias sobre la disolución de la Compañía de Jesús, puede verse, entre otros: Manuel RAMIREZ JIMENEZ. Los grupos de presión en la Segunda República Española. Ob. cit. pag. 235 y ss; Juan-Simeón VIDARTE. Las Cortes Constituyentes 1931-1933. Testimonio del Primer Secretario del Congreso de los Diputados. Ob. Cit. Pág. 213 y ss.; etc.
- (35) Joaquín ARRARAS. Historia de la Segunda República Española. Texto abreviado. Editora Nacional. Madrid, 1965. Pág. 97. Este autor señala también que los efectos de la disolución de la Compañía de Jesús, se iban a sentir muy pronto en el campo de la enseñanza, en el benéfico, y en las zonas superiores de la cultura.
- (36) En este sentido: Manuel RAMIREZ JIMENEZ. Los grupos de presión en la Segunda República Española. Ob. cit. Pág. 233.
- (37) Existen numerosos testimonios que avalan esta afirmación, entre otros el de Miguel Angel GONZALEZ MUÑIZ en su obra: Problemas de la Segunda República. Ediciones Júcar. Madrid, 1974. Pág. 283 y ss., quien dice: .... "Como consecuencia de la actuación del Patronato se nacionalizaron: 19 templos, 47 residencias, 33 locales para la enseñanza, 79 fincas urbanas y 120 rústicas .... Las propiedades inmuebles que los jesuitas poseían directamente o por persona interpuesta resultaron de fácil identificación o incautación. Pero no ocurrió lo mismo con el numerario y con los valores mobiliarios que -era de esperar- desaparecieron en su mayoría, toda vez que los gobernantes republicanos dieron la publicidad y tiempo necesarios para que pudieran ser puestos a salvo ..."

CAPITULO V. LA DIVISION MINISTERIAL Y LAS LINEAS GENERALES DE LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES.

1) Las líneas generales de la estructura de los órganos de la Administración Civil Central del Estado.

La proclamación por vía pacífica de la Segunda República -- supuso entre otras consecuencias y efectos, que ésta heredaba y asumía automáticamente la Administración estatal establecida y vigente en el período político precedente (1). Esta estructura administrativa heredada no permanecerá intacta a lo largo del sexenio republicano aquí contemplado (1931-1936), sino que por el contrario sufrirá -- una serie sucesiva de modificaciones parciales derivadas de los diversos acontecimientos históricos ocurridos, y los dos intentos de -- reforma de la misma (AZAÑA y CHAPAPRIETA, en 1931 y -- 1935 respectivamente).

Aunque no deba contemplarse y resumirse la visión de la -- Administración estatal republicana de una forma global y unitaria, -- sino en función de los diferentes períodos históricos; pueden, no obstante, hacerse una serie de generalizaciones y observaciones comunes a los diferentes períodos. Estas generalizaciones y características serían básicamente respecto de los Ministerios civiles, las siguientes:

- 1<sup>a</sup>) La estructura básica y esencial de los órganos centrales de la -- Administración Civil del Estado durante la Segunda República no sufre un cambio sustancial ni implica un corte radical respecto de la estructura básica anteriormente vigente; sólo se producen modificaciones y reestructuraciones de carácter parcial y en diferentes momentos, como consecuencia de las circunstancias políticas y socioeconómicas.

Como se ha indicado precedentemente, las fuerzas políticas republi-  
canas hacían mínimas referencias en sus programas a la Adminis-  
tración Pública; y desde luego no se contemplaba en ninguno de ellos  
un modelo alternativo de reforma total de la estructura orgánica de  
la Administración estatal. No obstante, lo que sí estaba claro para  
dichas fuerzas políticas era que el triunfo de la República suponía  
una nueva concepción del Estado y la implantación de un régimen --  
político democrático parlamentario, que indudablemente en la prácti-  
ca debería conducir a una modificación de la Administración. Ahora  
bien, si no existían apenas referencias concretas en los programas  
de los distintos partidos políticos republicanos respecto a la estruc-  
tura orgánica de la Administración estatal, lo que sí estaba claro -  
en los mismos era la voluntad de que ésta funcionase adecuada y --  
eficazmente.

- 2<sup>a</sup>) El texto constitucional de 1931 consagraba el sistema departamental  
o de Ministerios de la Administración Central española, y sólo ha-  
cía mención a la figura del Ministro dentro de los diferentes órga-  
nos que integraban la Administración Central estatal. Respecto al --  
resto de los demás órganos quedaba silencio total (2).
- 3<sup>a</sup>) El número y denominación de los Departamentos ministeriales era -  
una consecuencia de la composición gubernamental. Cada Presidente  
del Consejo de Ministros gozaba de la facultad de determinar libre-  
mente el número y denominación de los miembros de su Gabinete --  
con cartera o Departamento ministerial, proponiendo a tal efecto el  
nombramiento de los mismos al Presidente de la República.
- 4<sup>a</sup>) La forma jurídica más usual de establecer modificaciones en el nú-  
mero y denominación departamentales fue el Decreto, y en menor  
medida las Leyes de Presupuestos.
- 5<sup>a</sup>) Los Departamentos ministeriales inicialmente heredados del anterior  
régimen sufrieron una serie de modificaciones, reestructuraciones, -  
fusiones, y desdoblamientos, fundamentalmente de carácter orgánico

y competencial. Tal mutabilidad e inestabilidad reflejaba en la mayoría de los casos la influencia de la realidad política y socioeconómica del momento. Así desaparecieron en un primer momento los Ministerios de Economía Nacional y de Fomento.

- 6<sup>a</sup>) Son creados nuevos Departamentos ministeriales para hacer frente - a las nuevas realidades socioeconómicas y demandas administrativas, así los Ministerios de Comunicaciones (posteriormente llamado de - Comunicaciones y Marina Mercante); Obras Públicas; Agricultura, -- Industria y Comercio (luego dividido en los de Agricultura y de In-- dustria y Comercio).

No hubo un específico Ministerio de Sanidad, aunque en dos períodos diferentes la materia sanitaria estuviese incluida junto a otras materias, dando lugar sucesivamente a los Ministerios de Trabajo, Justicia y Sanidad; y de Trabajo, Sanidad y Previsión.

- 7<sup>a</sup>) Respecto al rango de la normativa que introdujo las modificaciones de las estructuras orgánicas internas y competenciales de los Departamentos ministeriales, hay que distinguir dos momentos o etapas - perfectamente diferenciadas: antes y después de la vigencia de la -- Constitución. En la primera del Gobierno Provisional y de carácter constituyente, las modificaciones que afectaban a la estructura y -- competencias de los Departamentos ministeriales y de sus órganos, se hicieron por Decreto o bien por Orden Ministerial. En la segunda etapa, una vez aprobada la Constitución, las modificaciones introducidas se efectuaron hasta el nivel de Dirección General mediante Decreto aprobado en Consejo de Ministros; aunque a diferencia - de la anterior etapa este Decreto desarrollaba y tenía un fundamento de carácter legal. Las leyes en que se contenían las modificaciones orgánicas y competenciales eran bien leyes aprobadas para regular un sector o actividad de la acción administrativa o bien en la -- mayoría de los casos las leyes de presupuestos

Hay que señalar que a través de la aprobación de las leyes de presupuestos, el Congreso de los Diputados ejerció un control parlamentario sobre todas las modificaciones y reestructuraciones introducidas en la Segunda República. Por otra parte, el análisis pormenorizado de todas las leyes de prórroga y aprobación de presupuestos, refleja además de las múltiples autorizaciones para proceder a la reestructuración de los órganos de la Administración del Estado, numerosas normas y medidas referentes a la estructura y régimen jurídico de la función pública, en la mayoría de los casos consecuencia de la reestructuración orgánica y competencial autorizada. Puede decirse, por tanto, que en la Segunda República se comprueba el hecho de que la estructura orgánica y competencial de la Administración estatal está íntimamente relacionada con el régimen de la función pública y con el proceso presupuestario.

8ª) Subsisten con carácter general durante el período republicano cinco niveles o escalones administrativos en el seno de los Departamentos ministeriales, que son por orden jerárquico: Ministro, Subsecretario, Director General, Jefe de Sección y Jefe de Negociado. Esta regla tiene, no obstante, una serie de excepciones;

a) En algunas Direcciones Generales (muy pocas y por razón del volumen competencial de las mismas) subsiste o se crea la figura del Subdirector General, para ayudar en sus tareas al Director General. Así en las Direcciones Generales de Seguridad, de Sanidad, de Trabajo, de Justicia y de los Registros y del Notariado.

b) Con motivo de la supresión de numerosas Direcciones Generales en virtud de la Ley de Restricciones de 1 de agosto de 1935, éstas son sustituídas por Subdirecciones General del mismo nombre o por Secretarías Generales según los Departamentos ministeriales; teniendo en común ambas el hecho de tener el mismo nivel orgánico y depender directamente de una Subsecretaría.

c) Aparece en un sólo caso la figura del Subdirector General Adjunto, como intermedio entre el Subdirector General y el Jefe de Sección. Aunque no está muy claro, parece que su nivel equivalía al de Jefe de Servicio.



d) La Jefatura de Servicio, como nivel intermedio entre la Sub--  
dirección General y la Jefatura de Sección, aparece en escasas  
ocasiones.

- 9<sup>a</sup>) El Ministro con cartera aparece (sin perjuicio de su también per  
tenencia al Consejo de Ministros y estar obligado a cumplir las  
normas y directrices de carácter político y administrativo que en  
él se adoptasen) configurado como el máximo responsable y supe-  
rior jerárquico del Departamento del cual es titular. Los demás  
órganos que integran las Departamentos ministeriales aparecen --  
subordinados y dependientes de su alta autoridad y dirección.
- 10<sup>a</sup>) Subsiste el Subsecretario como segunda autoridad de carácter ad-  
ministrativo después del Ministro dentro de los Ministerios, y --  
con competencia de carácter general sobre el Departamento. El  
Subsecretario además de ejercer sus propias competencias y cola-  
borar estrechamente con el Ministro, podía actuar por delegación  
del mismo. Ahora bien, esta actuación por delegación no era --  
sustitución, porque el Subsecretario no tenía el carácter de Vice-  
ministro.

Además de esta clase de Subsecretarios, segunda autoridad del  
Ministerio, fueron creadas un pequeño número (y con carácter --  
coyuntural algunas de ellas) de Subsecretarías sectoriales o espe-  
cíficas para un ramo de la actividad administrativa. La más ca--  
racterizada del período fue la Subsecretaría de la Marina Civil, -  
creada por la ley de 14 de enero de 1932, porque las restantes  
lo fueron para hacerse cargo de sectores administrativos clara--  
mente diferenciados (así Trabajo y Acción Social, Sanidad y Bene-  
ficencia, Justicia) con motivo de la fusión de Departamentos.

- 11<sup>a</sup>) Las Direcciones Generales subsisten como las unidades adminis--  
trativas básicas en que se dividen por ramas o sectores todos los

Departamentos ministeriales. Al frente de estos órganos de competencia no general sino específica para su ámbito, estaba su titular: el Director General, que era nombrado por Decreto en --- Consejo de Ministros.

Con carácter general, salvo las escasas excepciones, en que - había otros órganos intermedios (Subdirecciones Generales o Servicios) las Direcciones Generales estaban integradas por Seccio-- nes y Negociados, variando el número de éstos en función de la importancia y volumen competencial atribuido en su caso a las - diferentes Direcciones Generales.

Las Direcciones Generales sufrieron diversas modificaciones y reestructuraciones a lo largo de los distintos períodos de la Se-- gunda República. No obstante, el grado de mutabilidad o inestabili-- dad no fue idéntico en todos, siendo mucho mayor en las integran-- tes de los Departamentos ministeriales no clásicos o dedicados a la ejecución de la política económica y social.

- 12<sup>a</sup>) Permanecen subsistentes en todos los Ministerios las Asesorías - Jurídicas desempeñadas por el Cuerpo de Abogados del Estado, e integradas en las Subsecretarías de los mismos. Estas fueron -- también creadas en los nuevos Departamentos.
- 13<sup>a</sup>) Existen en todos los Departamentos, ya sea por continuidad o por nueva creación numerosas Inspecciones. Estas estaban adscritas según los casos al Ministro o a la Subsecretaría.
- 14<sup>a</sup>) Son creadas varias Comisiones de ámbito ministerial o interminis-- terial. Algunas de ellas son de gran importancia y jugaron un pa-- pel importante en la historia de la Segunda República (así la Co-- misión Jurídica Asesora, sustituta de la Comisión General de -- Coodificación).

- 15<sup>a</sup>) Existieron un gran número de órganos consultivos durante la Segunda República (su denominación fue variable: Consejos, Juntas, etc.), a nivel departamental o más concreto de Direcciones Generales. Por otra parte, fueron mantenidos muchos de los órganos consultivos existentes precedentemente, pero revisados; a la vez que se crearon otros nuevos.

Una de las características de los órganos consultivos no estrictamente técnicos de la República fue su carácter democrático, al impulsar la participación y representación de todos los sectores sociales interesados, siendo ésto especialmente constatable en el área de los Departamentos ministeriales encargados de la ejecución de la política económica y social. No obstante lo anterior, es de destacar la tendencia a patrimonializar algunos Consejos y Juntas de carácter técnico, o bien a estar presentes en los órganos consultivos de más amplia composición y competencias, por parte de los distintos Cuerpos especiales de la Administración estatal existentes (esto es especialmente en el caso de los diferentes Cuerpos de Ingenieros respecto a copar los puestos en los órganos consultivos de sus respectivas Direcciones Generales).

Como excepción a estas generalidades de todos los Departamentos ministeriales civiles existentes durante la Segunda República, se pueden señalar una serie de excepciones o particularidades, que afectaban tan sólo a un Ministerio y que en algunos casos constituyeron un significativo precedente. Fundamentalmente pueden señalarse los siguientes supuestos:

- 1<sup>a</sup>) Decreto de 23 de abril de 1931 que creaba en el Ministerio de Comunicaciones la Jefatura de la Secretaría Permanente, con el -

título de Secretario General del Ministerio de Comunicaciones. - Del análisis de las competencias atribuídas se deduce que su tarea era bastante similar a la de la Oficialía Mayor.

- 2<sup>a</sup>) La Orden de 21 de octubre de 1931 creaba el Gabinete del Ministro de Fomento. Del análisis de su interesante exposición de motivos, así como del articulado se deduce, que esta figura era una mezcla de lo que hoy conocemos como Gabinete Técnico del Ministro y Consejo de Dirección del Ministerio.
- 3<sup>a</sup>) La Ley de Bases de Administración de la Hacienda Pública, -- creaba en el seno del Ministerio de Hacienda un Consejo de Dirección. Este tenía atribuídas competencias no sólo asesoras, -- sino también inspectoras del Departamento.
- 4<sup>a</sup>) Son creadas con la denominación de Secretarías Técnicas en -- unos casos o bien de Secretarías Generales Técnicas en otros, órganos "staff", diferentes de los órganos consultivos existentes. Así, la Orden de 25 de febrero de 1933 creaba una Secretaría - General Técnica de la Dirección General de Sanidad; el Decreto de 28 de marzo creaba en el Ministerio de la Gobernación una - Secretaría Técnica encargada de proponer y estudiar la coordinación de los Cuerpos de Seguridad y Vigilancia con el Instituto de la Guardia Civil; la Orden de 1 de abril de 1936 creaba una Secretaría Técnica en la Subsecretaría del Ministerio de Industria y Comercio; y por último, el Decreto de 17 de agosto de 1932, completado por el Decreto de 3 de julio de 1936, creó la Secretaría Técnica del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Ar-

tes. Esta última es de todas el más claro precedente de lo que hoy se entiende por Secretaría General Técnica de los Ministerios, y que fueron configuradas en el franquismo mediante el artículo 19 de la aún vigente Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957.

- 5<sup>a</sup>) En febrero de 1936, mediante los Decretos de 24 y 28 respectivamente, fueron suprimidas las Oficialías Mayores de los Ministerios de Instrucción Pública y Bellas Artes y del de Agricultura. En este segundo, posteriormente, fue creado con la denominación de "Sección Central del Ministerio de Agricultura" un órgano con similares competencias a las de la desaparecida Oficialía Mayor, aunque con la diferencia de estar dependiendo directamente del Ministro y no del Subsecretario como aquella.
- 6<sup>a</sup>) El Decreto de 30 de octubre de 1935, que aprobaba el Reglamento de los servicios generales del Ministerio de Trabajo, Justicia y Sanidad, creaba en el seno del citado Ministerio una Junta de Administración. Esta estaba presidida por el Subsecretario de Trabajo y Acción Social, por delegación del Ministro y compuesta por altos cargos del Ministerio y tenía competencias ----- sobre la administración, ordenación y control de los aspectos materiales y económico-financieros del Departamento.
- 7<sup>a</sup>) Finalmente, el Decreto de 10 de octubre de 1936 creaba en el Ministerio de Estado el cargo de Secretario General. Curiosamente en la exposición de motivos del citado Decreto, pero no en el articulado posterior, era denominado "Secretario General Técnico del Ministerio de Estado" y se justificaba su creación en base a la necesidad de apoyo que tenía el titular del Departamento para poder ejercitar las importantes y complejas competencias que tenía atribuidas. El titular del cargo debía ser nombrado entre personal de la carrera diplomática con la categoría

de Ministro Plenipotenciario de primera clase.

En cuanto a las competencias del Secretario General puede decirse que éstas eran amplias y que aparecía configurado como la tercera autoridad del Ministerio de Estado, después del Ministro y del Subsecretario. Así en el artículo 2º del Decreto creador -- citado se decía que "será el jefe de todos los servicios del mismo (se refiere al Ministerio) a las inmediatas órdenes del Ministro y del Subsecretario en cuanto éste comparte por delegación la autoridad de aquél". Por su parte, el artículo 3º señalaba --- que "desempeñará además cuantas funciones, incluso las de resolución y firma, delegue en él el titular del Departamento." Por último, hay que destacar que en la exposición de motivos del Decreto creador lo configuraba como colaborador político del Ministro, y encargado por delegación de aquél de las relaciones no sólo con el Cuerpo Diplomático, sino también con el resto de los Departamentos ministeriales y con el Congreso de los Diputados.

De todo lo anterior parece deducirse que el Secretario General del Ministerio de Estado fué configurado de una forma confusa y anómala, al serle atribuídas simultáneamente importantes competencias de carácter político y administrativo. Podríamos decir -- que se trataba de un Jefe de Gabinete del Ministro, investido a la vez de competencias administrativas dentro de la línea jerárquica del Ministerio, en la que ocupaba el tercer escalón. En --- cierta forma puede considerarse como un precedente de las actualmente creadas "Secretarías Generales", cuyo titular tiene categoría de Subsecretario.

## 2) Los Ministerios Civiles.

### a) Breve Introducción.

La Segunda República el día de su proclamación heredó de la Dictadura un total de once Departamentos ministeriales, de los -- cuales nueve tenían carácter civil. Estos eran los siguientes: Presidencia, Justicia, Estado, Hacienda, Gobernación, Fomento, Marina, Guerra, Trabajo y Previsión Social, Instrucción Pública y Bellas -- Artes, y Economía Nacional.

El número, denominación y competencias de los Departa-- mentos ministeriales heredados, sufrieron una serie de mutaciones a lo largo del sexenio republicano como consecuencia de los acontecimientos históricos de cada período. Ahora bien el grado de muta-- ción no afectó por igual a todos los Departamentos ministeriales, ya que frente a la relativa estabilidad de los Ministerios "clásicos" (Jus-- ticia, Gobernación y Estado) los Ministerios ejecutores de la política económica y social fueron objeto de varias y profundas reestructuraciones. Por otra parte, junto a las modificaciones operadas en los -- Departamentos ministeriales, fueron creados otros nuevos y subdivididos algunos de los existentes para dar respuesta a las demandas -- administrativas del momento.

Aunque la doctrina científica, desde la clásica propuesta -- de división ministerial de Von STEIN hasta las más recientes, establece una serie de criterios para articular la división ministerial de la forma más racional y funcional posibles; lo cierto es que la realidad suele ser otra, ya que la configuración de la división ministe-- rial de cada país responde en cada momento por una parte a los fi-- nes y concepción estatales establecidos constitucionalmente, y por -- otra a las circunstancias históricas (3). En este sentido la Segunda --

República no fue un caso atípico, ya que la sucesiva configuración - de sus Ministerios respondió a las circunstancias y condicionamien-- tos históricos de cada período.

Las fórmulas jurídicas empleadas para la creación, modifi cación, reestructuración y supresión de los Departamentos ministra les, así como para su configuración orgánica y atribución competen-- cial fueron el Decreto y en menor medida las leyes. De éstas últi-- mas, las más significativas fueron las Leyes de Presupuestos que -- operaron modificaciones parciales de la Administración estatal, y la Ley de Restricciones de 1935 que intentó una amplia reforma del con junto de la Administración estatal.

En cuanto a la creación, y modificación del número y deno minación de Departamentos ministeriales, correspondía al Presidente del Consejo de Ministros la facultad de determinar la composición de su Gobierno en cada momento, proponiendo a tal efecto el nombra--- miento del mismo al Presidente de la República. El nombramiento -- del Gobierno, en el que se fijaba el número y denominación de las -- carteras integrantes (que daban origen al surgimiento de los Ministe- rios), se hacía mediante Decreto que llevaba incluída obligatoriamen- te la firma del Presidente de la República.

Dos de los Ministerios civiles heredados, el de Fomento - (creado en 1838 y fiel reflejo de la concepción liberal del interven-- cionismo administrativo) y el de Economía Nacional (creado en 1928 como instrumento de la concepción económica corporativista de la -- Dictadura), fueron suprimidos en el período primero constituyente -- por no responder sus denominaciones y funciones a las aspiraciones e ideales del nuevo régimen político republicano.



La cifra heredada de nueve Departamentos ministeriales - civiles, será la media a lo largo de la existencia de la Segunda República, alcanzando el número de once Ministerios en dos momentos significativos: septiembre de 1933 y febrero de 1936. Estos dos momentos en que se alcanza el mayor número de Ministerios civiles - coincide respectivamente con la intensificación del intervencionismo administrativo al final del bienio progresista y con el triunfo del -- Frente Popular.

La Segunda República crearía nuevos Departamentos ministeriales con la finalidad por una parte de sustituir a los suprimidos y por otra parte de dar respuesta a los problemas existentes en determinados sectores o áreas administrativas. En sentido estricto los Departamentos ministeriales de nueva creación fueron cuatro, durante el período constituyente y progresista, siendo por orden cronológico los siguientes: el Ministerio de Comunicaciones creado el 15 de - abril de 1931, suprimido en 1932 y recreado en septiembre de 1933; el Ministerio de Obras Públicas creado en diciembre de 1931; y el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio creado en diciembre de 1931 y desdoblado en junio de 1933 en los Ministerios de Agricultura y de Industria y Comercio.

Además de lo anterior, varios Departamentos ministeriales sufrieron una serie de modificaciones en su denominación, estructura orgánica y atribución competencial, o bien fueron objeto de refundición. El mayor número de reestructuraciones ministeriales se produjo durante el bienio negro o cedista, alcanzando en mayor medida e intensidad a los Ministerios encargados de la ejecución de la política económica y social, siendo la causa de las mismas la rectificación del período progresista precedente, fundamentándose en razones de ahorro del gasto público. Como supuestos más significativos

pueden citarse: la refundición en un sólo Ministerio con la denominación de Trabajo, Sanidad y Previsión operada en diciembre de 1933; la refundición de los Ministerios de Obras Públicas y Comunicaciones en uno con el nombre de ambos y la refundición en uno sólo de los Ministerios de Trabajo y Previsión Social y Justicia, con la denominación de Trabajo y Justicia, realizadas en septiembre de 1935 como consecuencia de la Ley de Restricciones. El Ministerio de Comunicaciones pasó a denominarse en febrero de 1936, nada más --- triunfar el Frente Popular, Ministerio de Comunicaciones y de la -- Marina Mercante.

Las transferencias competenciales y orgánicas desde los -- Ministerios militares a los civiles a lo largo del sexenio republicano, fueron escasas. De ellas, hay dos supuestos de importancia: 1) La -- Dirección General de la Guardia Civil fue suprimida, pasando ésta a depender en agosto de 1932 desde el Ministerio de la Guerra al de -- Gobernación. La causa de este cambio fue política y a consecuencia de la sublevación militar de SANJURJO, pretendiéndose sustraer al -- Ejército el control de la Guardia Civil; 2) la Subsecretaría de la Ma-- rina Mercante o Marina Civil en agosto de 1934 fue adscrita al Mi-- nisterio de Industria y Comercio desde el Ministerio de Marina. El -- cambio de adscripción se debió a razones de carácter técnico y económico.

#### b) El período constituyente.

Este período inicial se caracterizó fundamentalmente por: la revisión de la obra legislativa de la Dictadura; la supresión de -- los Ministerios de Fomento y de Economía Nacional; la creación de -- tres Ministerios: Comunicaciones, Obras Públicas, y Agricultura, -- Industria y Comercio; la reforma de AZAÑA; y la reestructuración -- de varios Departamentos ministeriales. Dentro de las reestructuraciou

nes operadas, destaca la tendencia a concentrar en un sólo Departamento ministerial especializado las atribuciones competenciales y los órganos administrativos dispersos en otros. Así se tiende a concentrar en el Ministerio de Estado toda la acción administrativa exterior, en el Ministerio de Fomento todos los servicios ganaderos, en el -- Ministerio de Trabajo y Previsión Social la política social; y en el - Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes toda la acción administrativa en materia de cultura y enseñanza.

Al día siguiente de proclamarse la República, el 15 de --- abril concretamente, una de las primeras actuaciones administrativas del recién constituido Gobierno Provisional fue la creación de un nuevo Departamento ministerial: el de Comunicaciones, con lo que el número de Departamentos ministeriales civiles alcanzaba la suma de - diez. La exposición de motivos del Decreto creador justificaba la -- existencia del nuevo Ministerio en base a la importancia adquirida -- por los servicios de Correos, Telégrafos y Teléfonos, los cuales -- iban a ser atribución competencial del nuevo Departamento.

La competencia exclusiva del Ministerio de Trabajo y Previsión para la propuesta, aplicación e inspección de las leyes laborales en todos los ramos de la actividad nacional, incluso en los servicios públicos de transportes y comunicaciones y en toda clase de - obras públicas fue reafirmada por un Decreto de 4 de mayo de 1931; pasando a depender de este Ministerio en virtud de tal Decreto, los Comités paritarios de ferrocarriles y el tribunal ferroviario de conciliación que hasta ese momento dependían del Ministerio de Fomento. Días después el Decreto de 9 de mayo de 1931 aprobaba el nuevo Reglamento del Cuerpo de Inspección de Trabajo al que se concebía - como instrumento fundamental para la vigilancia del cumplimiento -- de la legislación social y para la ejecución de la política del Departamento.

La integración en la Dirección General de Ganadería e Industrias Pecuarias del Ministerio de Fomento de todos los servicios de ganadería dispersos en diferentes Departamentos ministeriales se produjo en virtud del Decreto de 30 de mayo de 1931. Tal unificación fue completada mediante el Decreto de 21 de julio del mismo año que estableció la transferencia de los servicios de Cría Caballar existentes en el Ministerio de la Guerra al de Fomento.

La Inspección General de Emigración dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, pasó a depender del Ministerio de Estado por el Decreto de 20 de octubre de 1931. Esta transferencia competencial fue una muestra más del intento del Ministerio de Estado por monopolizar toda la acción administrativa exterior.

El titular del Ministerio de la Gobernación vió reforzadas sus competencias mediante la Ley de Defensa de la República de 21 de octubre de 1931, por la que le fueron atribuídas importantes competencias en materia de orden público, la mayoría de ellas de carácter discrecional.

El Ministerio de Economía Nacional fue modificado mínimamente por el Decreto de 24 de octubre de 1931, que modificaba su Reglamento Orgánico aprobado durante la Dictadura y de fecha 5 de abril de 1930. Se establecía que la Dirección General de Industria -- contaría con las cinco Secciones siguientes: Producción nacional, Verificación o Inspección industrial, Estadística industrial, Asuntos generales y Publicaciones, y Registro de la Propiedad industrial.

El Gabinete del Ministro de Fomento fue creado por la Orden de 21 de octubre de 1931.

El 28 de octubre de 1931, siendo Presidente del Gobierno

D. Manuel AZAÑA, se aprueba un Decreto con el objeto principal de suprimir la mitad de las plazas de los funcionarios públicos. Ahora bien, el contenido del Decreto era mucho mayor que lo que reflejaba a primera vista su título. Este Decreto contenía un conjunto de medidas no sólo funcionariales, sino también organizativas con la finalidad de hacer funcionar el aparato administrativo estatal (4). Este Decreto junto con las medidas de carácter complementario establecidas en la Ley de 26 de Diciembre de 1931 aprobatoria de los presupuestos del Estado para 1931, constituyen lo que se ha venido en llamar la reforma AZAÑA. Junto a esta reforma administrativa de carácter civil se aprobó también la militar, mucho más conocida y estudiada (5).

Además del amplio conjunto de medidas funcionariales, no aplicables por cierto a la totalidad de la función pública ya que se exceptuaban importantes colectivos funcionariales, en el artículo 10 del Decreto citado se contemplaban unas medidas de carácter orgánico y procedimental de gran importancia. Así se establecía que en el plazo de treinta días desde la publicación del Decreto en la Gaceta, cada Ministerio debía proceder a redactar y publicar, previa aprobación por el Consejo de Ministros, un Reglamento de servicios y de régimen interior, tanto de las oficinas centrales como de las provinciales y locales.

La Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1931 estableció en su artículo 7º que: "ninguna reorganización de servicios podrá tener efectividad, ni siquiera dentro de los créditos autorizados por esta Ley, hasta que aprueben las Cortes los presupuestos para el año de 1932 y en ellos se consigue el crédito presupuestario". Posteriormente en el Decreto de 5 de enero de 1932, el Gobierno a propuesta del Ministerio de Hacienda acordaba aprobar los presupuestos

del Estado para el primer trimestre del año 1932 en tanto en cuanto no se aprobasen por las Cortes los definitivos para todo el año, y - declaraba en suspenso la aplicación de las reformas llevadas a cabo durante 1931 en las plantillas de los diferentes Cuerpos de la Administración del Estado, hasta que no resolviesen definitivamente las - Cortes. Los presupuestos del Estado para 1932 serían aprobados por las Cortes mediante Ley de 31 de marzo del mismo año, ratificando se las medidas previstas en el Decreto de 28 de octubre del año anterior, y acordándose la realización de un plan de reorganización de servicios y la presentación de un proyecto de Estatuto de funcionarios civiles (6). Novedad importante fue la conexión de la reforma orgánica con la funcionarial, aunque a pesar de las buenas intenciones lo cierto es que la reforma intentada no prosperó y ni siquiera se intentó, dictándose incluso posteriores normas contraviniendo el - Decreto reformador de 1931 (7); subsistiendo la situación hasta 1935 en que CHAPAPRIETA intentó, también sin éxito, su reforma.

La Sección de Parcelación y Colonización existente en el - Ministerio de Trabajo y Previsión Social, fue adscrita al de Presidencia, en virtud del Decreto de 28 de octubre de 1931.

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social fue reorganizado por el Decreto de 3 de noviembre de 1931, constando a nivel central de la Subsecretaría y de la Dirección General de Trabajo, y como órgano consultivo el Consejo de Trabajo. La Orden de 31 de mayo de 1932 aprobaría en desarrollo del citado Decreto, el Reglamento General de los servicios centrales y periféricos del Ministerio, - haciéndolo de forma amplia y detallada.

Con el objetivo de establecer una más lógica y adecuada -- organización administrativa se procedió mediante el Decreto de 16 de noviembre de 1931 al cambio en la denominación de dos Departamen-

tos y a la transferencia orgánica y competencial de otros. Así, en primer lugar el Ministerio de Economía Nacional (creado por Real Decreto-Ley de 3 de noviembre de 1928) pasaba a denominarse Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, estando adscritas al mismo las Direcciones Generales de Agricultura, Industria y Comercio, Minas, Montes y Ganadería; y el Ministerio de Fomento era llamado Ministerio de Obras Públicas (8). Por otra parte, la Inspección General de Seguros antes adscrita al desaparecido Ministerio de Economía Nacional, pasaba a depender del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; así como todas las Escuelas de Ingenieros Civiles hasta ese momento dependientes de los Ministerios de Fomento y Economía Nacional, así como las Escuelas de Veterinaria, pasaban a depender del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, previniéndose a tal efecto (cuanto las Cortes votasen los créditos necesarios) la creación de la Dirección General de Enseñanza Técnica y Superior en el citado Ministerio. Ese traspaso de competencias era muestra de la tendencia del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes a concentrar y coordinar todas las competencias referentes a cultura y enseñanza dispersas en otros Ministerios.

c) El bienio blanco o progresista.

Este período se caracteriza básicamente por: la reestructuración de los Departamentos ministeriales ejecutores de la política económica y social de acuerdo con los objetivos reformistas e intervencionistas de los gobiernos existentes en esta etapa; partición en dos del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, creándose los Ministerios de Agricultura y de Industria y Comercio; la supresión y posterior recreación del Ministerio de Comunicaciones; la continuación de la tendencia integradora y racionalizadora de las competencias iniciada en el período precedente con la finalidad de adscribir las competencias y el aparato administrativo disperso en otros -

Departamentos ministeriales por razones coyunturales, en los Ministerios sectoriales y especializados administrativamente; así los servicios y competencias agrícolas ubicadas en el Ministerio de la Presidencia y en el de Trabajo y Previsión Social pasaron a depender del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, a su vez las Escuelas Sociales fueron adscritas al Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes desde el Ministerio de Trabajo y Previsión Social; sin perjuicio de que se reafirmen las competencias exclusivas del Ministerio de Trabajo y Previsión Social en materia de relaciones laborales y de seguros sociales y a tal efecto se crea la Dirección General de Previsión y Acción Social, no obstante persiste la dispersión del sistema público de protección social al ser competente en materia de beneficencia el Ministerio de la Gobernación y crearse una Dirección General del mismo nombre; la importante acumulación de competencias en materia de orden público en el Ministerio de la Gobernación por el traspaso de la Guardia Civil desde el Ministerio de la Guerra y por las Leyes de Orden Público y de Vagos y Maleantes; y el establecimiento de las bases de la Administración de la Hacienda Pública, correspondiendo la dirección y control de la misma al Ministerio de Hacienda.

El Ministerio de Obras Públicas fue estructurado a nivel central mediante el Decreto de 4 de enero de 1932, de la forma siguiente: Subsecretaría; Direcciones Generales de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes Mecánicos por carretera, de Caminos y Obras Hidráulicas; y Servicio Central de Puertos y Señales Marítimas. Asimismo el mismo Decreto establecía que quedaban disueltos el Patronato y Comité Ejecutivo del Circuito Nacional de Firmes Especiales, pasando a depender tales servicios a la Dirección General de Caminos; así como autorizaba al Ministro a proceder en el futuro a la reglamentación del Departamento.



Las competencias de la Subsecretaría del creado Ministerio de Comunicaciones fueron desarrolladas por el Decreto de 21 de enero de 1932, el cual también preveía la aprobación por parte del Ministro de un reglamento orgánico del Departamento.

Las competencias en materia agrícola atribuidas al Ministerio de la Presidencia fueron transferidas al de Agricultura, Industria y Comercio por el Decreto de 28 de enero de 1931. Al mismo tiempo era creada una Inspección General de Servicios Socialagrarios, cuyo titular debería ser nombrado en Consejo de Ministros, de la cual dependerían tales Servicios traspasados junto a los ya adscritos anteriormente.

El Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio fue reorganizado por el Decreto de 6 de febrero de 1932. En la exposición de motivos justificadora se señalaba que para cumplir su misión no podía estar organizado tal como anteriormente lo estaba el desaparecido de Economía Nacional, cambiándolo simplemente el rótulo. Se trataba de dar a "la variedad de funciones (atribuidas) una unidad y a ésta una disciplina, y a la misma una eficacia". Los tres objetivos perseguidos con la reorganización eran: primero, la distribución clara y razonada de servicios. Segundo, la selección de capacidades en los servicios para lograr que no hubiese una competencia sin función propia, sino que cada función tuviese la debida competencia para poderla ejercer. Tercero, celeridad en los trámites fijando límites breves e infranqueables para ellos. Así "el Ministerio aspira a no ser una burocracia obstaculizadora, sino un órgano dinámico, austero, y capaz al servicio del interés nacional". Tras esta breve alusión a -- tan significativa exposición de motivos, que reflejaba ciertamente una concepción moderna y dinámica de cuál debía ser la actividad administrativa, el Ministerio quedaba a nivel central así estructurado: Subsecretaría, 5 Direcciones Generales (de Agricultura, Minas y Combustibles, Industria y Comercio, Fomento, Obras Públicas y Transportes, y Comunicaciones).

tible, de Industria, de Comercio y Política Arancelaria, y de Ganadería e Industrias Pecuarias), Inspección General de Servicios Socialagrarios y Asesoría Jurídica.

El Ministerio de Comunicaciones fue suprimido por la Ley de Presupuestos de 31 de marzo de 1932, subsistiendo la Subsecretaría del mismo que a partir de esa misma fecha pasaba a depender del Ministerio de la Gobernación.

La Dirección General de Carabineros del Ministerio de Hacienda fue suprimida por el Decreto de 13 de agosto de 1932.

La Dirección General de la Guardia Civil del Ministerio de la Guerra fue suprimida por el Decreto de 16 de agosto de 1932, pasando a depender todos sus organismos y servicios no suprimidos del Ministerio de la Gobernación. En éste último, bajo las inmediatas órdenes del titular del Departamento, se creaban la Inspección General de la Guardia Civil, cuyo titular debería ser un miembro del Estado Mayor del Ejército, así como una Sección especialmente afecta al despacho de los asuntos de personal y servicios de la misma. Evidentemente la supresión de la Dirección General de la Guardia Civil y la transferencia de sus servicios desde el Ministerio de la Guerra al de la Gobernación, bajo el control directo del propio Ministro, fue una consecuencia de los hechos acontecidos el día 10 de agosto de ese mismo año en que se produjo una frustrada sublevación militar dirigida por el General SANJURJO (9). La dependencia de la Guardia Civil del Ministro de la Gobernación suponía una tranquilidad y garantía del control gubernamental de estas fuerzas frente al posible control y dependencia militar; máxime en un momento en que constaba no sólo el malestar de ciertos sectores militares como consecuencia de las reformas llevadas a cabo, sino también la existencia de múltiples rumores de conspiración. Por otra parte, el hecho

de que la Guardia Civil pasase a depender del Ministerio de la Gobernación, del cual ya dependía la Guardia de Asalto, implicaba la coordinación de las fuerzas de orden público.

Una Secretaría Técnica fue creada por el Decreto de 17 de agosto de 1932 en el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, conforme a lo establecido en la Ley reguladora del Consejo Nacional de Cultura.

La Ley de 14 de septiembre de 1932 autorizaba al Ministro de la Gobernación para organizar los servicios dependientes del mismo, aumentando, modificando o reduciendo los mismos en la medida que las circunstancias lo aconsejasen. Igualmente se creaba la Dirección General de Beneficencia que además de las competencias que tenía atribuidas pasaba también a ostentar las que hasta esa fecha tenía la Dirección General de Administración en los organismos de carácter benéfico o de asistencia social. Como consecuencia de lo anterior la Orden de 16 de septiembre del mismo año, procedió a delimitar la estructura y competencias resultante en el citado Ministerio.

Los servicios de política agraria que permanecían aún adscritos al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, fueron transpuestos al Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio por el Decreto de 29 de noviembre de 1932. Al mismo tiempo, en el artículo 3º del mismo Decreto se afirmaba expresamente la competencia exclusiva del Ministerio de Trabajo y Previsión Social sobre los servicios estatales que afectasen a las siguientes materias: aplicación de las leyes sobre asociaciones profesionales, colocación obrera, huelgas, contrato de trabajo, jornadas, descansos y salarios, Jurados Mixtos de Trabajo, Accidentes del Trabajo, Seguros Sociales y Cooperación, aún en relación con la agricultura e industrias agrícolas.

Las bases de la Administración de la Hacienda Pública fueron aprobadas por la Ley de 3 de diciembre de 1932. En ellas, además de señalar los fines y procedimientos de la Hacienda Pública, se establecía que la misma estaba bajo la alta dirección del Ministro de Hacienda, y para ayudar al mismo y asegurar "la continuidad y armonía de la obra administrativa", se creaba un Consejo de Dirección del Ministerio. Además de lo anterior se señalaba que "la contabilidad del Estado será única y de la competencia exclusiva del Ministerio de Hacienda". Las competencias y composición del Consejo de Dirección del Ministerio de Hacienda serían reguladas por el Decreto de 30 de diciembre de 1932.

La Ley de 28 de diciembre de 1932 aprobatoria de los presupuestos del Estado de 1933, entre otras medidas y autorizaciones, sobre todo de carácter funcional, en su artículo 3º autorizaba al Presidente del Consejo de Ministros para reorganizar los servicios de Aeronáutica dependientes de los Ministerios de Guerra, Marina y Gobernación. El artículo 13 por su parte autorizaba al Ministerio de la Gobernación, a reorganizar los servicios de la Guardia Civil que le habían sido transferidos en agosto de ese año. El artículo 24 autorizaba al titular de Obras Públicas a reorganizar su Departamento. El artículo 38 a su vez lo hacía respecto al Ministro de Agricultura, Industria y Comercio, previo acuerdo del Consejo de Ministros, para reorganizar los servicios de la Dirección General de Comercio y Política Arancelaria. Por último, el artículo 41 autorizaba al Ministro de Hacienda a reorganizar los servicios de Carabineros. No obstante, tales autorizaciones no tenían un carácter discrecional, ya que -- estaban obligadas a cumplir una serie de requisitos: en primer lugar la reorganización de servicios no podía implicar aumento del gasto de personal, y en segundo lugar debería demostrarse que la nueva reorganización no suponía para el presente ni sucesivos presupuestos un aumento del gasto público.

El Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio se dividió en dos por el Decreto de 12 de junio de 1933, denominándose Ministerio de Agricultura y Ministerio de Industria y Comercio respectivamente. El Ministerio de Industria y Comercio se constituía con las 3 Direcciones Generales de Industria, Comercio y Minas y Combustibles. Del mismo pasaba a depender el Consejo Ordenador de la Economía Nacional. Por su parte el nuevo Ministerio de Agricultura se constituía, con carácter residual, con todos los servicios no transferidos al Ministerio de Industria y Comercio. Posteriormente, la Orden de 12 de julio de 1933 organizaría con carácter provisional los servicios de la Subsecretaría del Ministerio de Industria y Comercio, hasta que éste organizase con carácter definitivo sus servicios centrales.

Las Escuelas Sociales, surgidas en el seno del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y tradicionalmente vinculadas al mismo, pasaron durante un breve período de tiempo mediante el Decreto de 21 de julio de 1933 a depender del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. Por el Decreto de 12 de octubre de 1933 volverían a su clásica adscripción al Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Las importantes competencias en materia de orden público atribuidas al Ministerio de la Gobernación por la Ley de Defensa de la República, se verían reforzadas por dos nuevas leyes: la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1933 y la Ley de Vagos y Maleantes de 4 de agosto de 1933, cuyo reglamento fue aprobado por el Decreto de 3 de mayo de 1935. En esta última Ley se establecían una serie de medidas de carácter preventivo y policial, correspondientes al Ministerio de la Gobernación, siendo competente la autoridad judicial en materia de privación de libertad. Hay que señalar que el concepto del orden público, contenido sobre todo en la primera de las -

dos leyes aprobadas, era positivo y no represivo como en la concepción autoritaria de la Dictadura, ya que significativamente se señalaba en el artículo 1º de la Ley de Orden Público que su fundamento era "el normal funcionamiento de las instituciones del Estado y el pacífico ejercicio de los derechos individuales, políticos y sociales definidos en la Constitución" (10).

El Ministerio de Comunicaciones era recreado por el Decreto de 12 de septiembre de 1933. Posteriormente el Decreto de 25 de septiembre de 1933 establecería que sus competencias eran las mismas que tenía antes de desaparecer, y el Decreto de recreación sería declarado con fuerza legal (ya que su desaparición se había operado por la Ley de Presupuestos de 31 de marzo de 1933) por la Ley de 31 de diciembre de 1934.

La Dirección General de Previsión y Acción Social sería creada en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, por el Decreto de 25 de septiembre de 1933.

Los servicios de la Dirección General de Comercio y Política Arancelaria del Ministerio de Industria y Comercio fueron regulados de forma provisional, hasta la organización definitiva del Departamento, por la Orden de 30 de septiembre de 1933. Posteriormente, el Decreto de 15 de noviembre de 1933 establecía la facultad exclusiva en cuestiones comerciales y de política arancelaria de esta Dirección General. Este Decreto revelaba las tensiones y roces existentes entre este Ministerio y el de Estado, que pretendía ser el único titular y protagonista de la acción administrativa exterior.

d) El bienio negro o cedista.

Este período puede subdividirse en dos subperíodos o etapas, en función de la reforma de CHAPAPRIETA. El primero de los subperíodos, anterior a la reforma señalada, puede caracterizarse esencialmente por: el cambio de denominación del Ministerio de Trabajo y Previsión Social en Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión siéndole adscritas las competencias en materia sanitaria y de beneficencia que hasta ese momento tradicionalmente estaban atribuidas al Ministerio de la Gobernación, consiguiéndose así la integración y dependencia administrativa de todas las materias referentes a la protección pública social en un sólo Departamento ministerial. No obstante este hecho, la ley de bases de Sanidad estableció la creación de un Ministerio de Sanidad; la transferencia de la Subsecretaría de la Marina Civil desde el Ministerio de Marina al de Industria y Comercio; y la aprobación de la ley de bases de Administración Local, que reiteraba las tradicionales competencias de tutela y vigilancia sobre las Corporaciones Locales del Ministerio de la Gobernación, sustrayéndole tan sólo la dependencia de la Escuela de funcionarios de Administración Local que se adscribía al Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. El segundo subperíodo comprende el proceso de aprobación, desarrollo y aplicación de la Ley de Restricciones de 1 de agosto de 1935 que contenía los principios de la reforma de CHAPAPRIETA.

La denominación del Ministerio de Trabajo y Previsión Social se transformaría en Trabajo, Sanidad y Previsión por el Decreto de 25 de diciembre de 1933, con fuerza legal por la Ley de 16 de marzo de 1934. Como consecuencia del cambio de denominación e inclusión en el mismo de la materia sanitaria, la Subsecretaría de Sanidad y Beneficencia del Ministerio de Gobernación pasaba a depender del nuevo Ministerio. La estructura orgánica básica a nivel cen-

tral del nuevo Departamento se establecía así: Subsecretaría de Trabajo y Acción Social con las 2 Direcciones Generales de Trabajo y Acción Social; y Subsecretaría de Sanidad y Previsión con las dos - Direcciones Generales de Sanidad y Asistencia Pública y Previsión - Social. Posteriormente, el Decreto de 22 de diciembre de 1933 reorganizaba la Dirección General de Sanidad (ahora en el nuevo Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión) en cuatro diferentes Secciones técnico-administrativas que se denominaban: de Sanidad interior, Sanidad exterior, Instituciones sanitarias y Contabilidad.

La aprobación de los Presupuestos del Estado para el segundo semestre del año 1934, mediante la Ley de 30 de junio del mismo año, contenía modificaciones orgánicas. Así entre otras medidas: autorizaba al Gobierno para que por Decreto y previo informe del Consejo de Estado reorganizase los servicios administrativos -- que considerase oportuno, así como con la finalidad de procurar las mayores economías posibles, redujese el personal y procediese a la amortización del sobrante; asimismo se autorizaba al Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión a reorganizar la Subsecretaría de Sanidad y Asistencia Pública; y por último establecía que los siguientes organismos radicados en el Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión, pasaran al de Hacienda: la Inspección General de Seguros, las Juntas Consultivas de Seguros y Ahorros, el Consejo de Dirección - del Seguro Obligatorio de Viajeros, la Junta Asesora del Seguro --- Obligatorio de Viajeros y el Tribunal Arbitral del Seguro Ferrovia--rio.

La Ley de 11 de julio de 1934, de bases de Sanidad, en su base primera establecía que "la alta dirección técnica y administrativa de los servicios a que afecta la presente ley" correspondía - al Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión; y en la base adicional primera mandaba al Gobierno presentar en las Cortes a la mayor --



brevedad un proyecto de Ley creando el Ministerio de Sanidad. Posteriormente la Ley de 27 de noviembre del mismo año, suspendería durante cuatro meses varias de las bases.

La Subsecretaría de Marina Civil creada por la Ley de 12 de enero de 1932 fue transferida al Ministerio de Industria y Comercio desde el de Marina por el Decreto de 21 de agosto de 1934, haciéndola depender exclusiva y directamente del titular del Departamento.

La Ley de 29 de diciembre de 1934 derogó las leyes de 9 de marzo y de 1 de julio de 1932 de reorganización de los servicios de correos y telégrafos, y estableció que en tanto no se redactase y promulgase el Reglamento Orgánico del Ministerio de Comunicaciones, y se presentase a las Cortes por el Ministro para su aprobación, -- los proyectos de leyes de bases de los citados servicios, éstos se registrarían respectivamente por los reglamentos orgánicos de 11 de julio de 1909 y de 23 de febrero de 1915 y sus modificaciones posteriores.

La Orden de 12 de abril de 1935 anuló la Orden Ministerial de 28 de diciembre de 1933, por la que se encomendaba a la Subsecretaría de Sanidad y Beneficencia el conocimiento y despacho de todos los asuntos referentes a la Dirección General de Sanidad y Beneficencia.

La competencia en materia de policía de espectáculos públicos fue atribuída al Ministerio de la Gobernación por la Orden de 3 de mayo de 1935 aprobatoria del Reglamento de la citada materia.

La ley de bases de Administración local de 10 de julio de 1935, además de establecer en su amplio texto las competencias del

Gobierno de tutela y vigilancia sobre la Administración local, en su base 23 preveía la creación de una Escuela Nacional, denominada -- "Escuela de funcionarios de Administración Local" que dependería - del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. Curiosamente esta Escuela se adscribía a este Ministerio, y no al de Gobernación que tenía una Dirección General de Administración Local. Fue desarrollada por el Decreto de 31 de julio del mismo año.

El 26 de julio de 1935 fue aprobada en medio de una apatía parlamentaria y de una inestabilidad gubernamental la Ley de -- restricciones, presentada con fecha 9 de mayo, siendo promulgada el 1 de agosto. Esta Ley cuyo autor fue CHAPAPRIETA, y cuya finalidad principal era sanear la Hacienda Pública, contenía un conjunto - de medidas y previsiones que constituyeron el segundo intento serio y global de reformar la Administración del Estado (11). En el contenido de la misma destaca: a') una autorización al Gobierno de acuerdo con unas bases fijadas en la Ley para que procediese mediante - Decreto a la reorganización de los diferentes servicios de todos los Departamentos ministeriales, agrupándolos o reduciéndoles en cuanto fuese posible; b') la reorganización administrativa iba acompañada de una política de reducción de las plantillas de personal; c') la finali--dad de todas las medidas previstas era reducir el gasto público, evitar duplicidad de servicios y conseguir una mayor eficacia adminis--trativa; d') se procedería a una revisión de todos los organismos --- autónomos, sometiéndolos a un mayor control financiero interno y al control externo "ex post" del Tribunal de Cuentas, y se establecía - la obligación de que toda futura creación de organismos autónomos - fuese hecha mediante ley; e') se autorizaba al Gobierno para reducir los gastos de material; f') se limitaban los créditos atribuídos al Instituto de Reforma Agraria, lo cual suponía paralizar la reforma agraria iniciada; g') por último, además de diversas normas sobre fun--ción pública con la finalidad de ahorrar gastos, el Gobierno se com-

prometía a presentar a las Cortes a la mayor brevedad posible un -  
proyecto de ley unificando y completando todas las disposiciones vi--  
gentes sobre funcionarios.

Las tradicionales competencias atribuídas a la Dirección -  
General de los Registros y del Notariado del Ministerio de Justicia  
en las materias que correspondían a su denominación, fueron reite-  
radas por el Decreto de 8 de agosto de 1935 aprobatorio del nuevo  
Reglamento del Notariado, derogando el vigente hasta ese momento  
que databa de 7 de noviembre de 1921. El Ministro de Justicia, con  
forme al artículo 308 del citado Reglamento, se le configuraba como  
"el Jefe superior del Notariado".

El texto refundido de la ley de Jurados Mixtos aprobado -  
por Decreto de 29 de agosto de 1935, reiteraba la adscripción de --  
éstos a efectos de tutela del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previ  
sión.

El Reglamento de Armas y Explosivos, aprobado por el --  
Decreto de 13 de septiembre de 1935, atribuía la competencia exclu-  
siva en esta materia al Ministerio de la Gobernación, en concreto a  
la Dirección General de Seguridad y a la Inspección General de la --  
Guardia Civil. Igualmente el Decreto de 16 de septiembre de 1935 --  
aprobaba las normas para la coordinación de todos los servicios de -  
orden público existentes en el territorio nacional, correspondiendo --  
tal coordinación al citado Ministerio de la Gobernación.

El Decreto de 19 de septiembre de 1935 procedió a la re--  
fundición de varios Departamentos ministeriales de acuerdo con la --  
autorización de la Ley de Restricciones. Los entonces Ministerios de  
Trabajo, Sanidad y Previsión y el de Justicia se refundían en uno --  
nuevo con la denominación de Ministerio de Trabajo y Justicia; el de

Agricultura e Industria y Comercio a su vez se reagrupaban de nuevo con la denominación de Agricultura, Industria y Comercio; y los de Obras Públicas y Comunicaciones se fundían en uno sólo con la denominación de ambos.

Par la aplicación y desarrollo de la Ley de Restricciones de 1 de agosto de 1935 fueron aprobados un total de diecisiete Decretos (12) todos ellos de idéntica fecha, 28 de septiembre de 1935, y referentes a las materias siguientes:

1. Supresión y modificación de órganos de varios Departamentos ministeriales.
2. Reducción del 10 % como mínimo del número de funcionarios mediante amortización de las vacantes y modificación de las plantillas. Normas y porcentajes para las subidas de sueldos funcionariales.
3. Revisión de los nombramientos de todos los empleados públicos.  
A estos efectos se constituía una Comisión presidida por un Magistrado nombrado por el Ministerio de Justicia, que procedería a la citada revisión en cada uno de los Departamentos ministeriales de acuerdo con las reglas señaladas en el Decreto.
4. Normas para la fiscalización y control de los gastos públicos, cuya competencia se atribuía de forma exclusiva al Ministerio de -- Hacienda quien la ejercería a través de la Intervención General de la Administración del Estado. El conjunto de normas de este Decreto constituyeron un reforzamiento y perfeccionamiento del control económico-financiero de carácter interno y previo de la Administración del Estado, sin perjuicio del posterior y externo que pudiese realizar el Tribunal de Cuentas. El órgano clave y competente, que mediante este Decreto fue potenciado, para la realiza--

ción del control interno era la Intervención General de la Administración del Estado (13) de la que dependían el personal de los --- Cuerpos de Contabilidad del Ministerio de Hacienda y de la Intervención Civil de Guerra y de Marina y los demás funcionarios de ese Ministerio y de otros que se considerasen precisos.

5. Normas sobre organismos autónomos. Estos deberían ser clasificados en cuatro grupos por una Comisión creada a tal efecto en el seno del Ministerio de Hacienda, la cual antes de enero de 1936 - debería informar al titular del citado Departamento sobre las cuatro cuestiones siguientes: sobre la subsistencia, modificación, refundición o supresión, según procediese de las Cajas especiales y organismos autónomos; sobre las normas particulares y de carácter general a que debían ajustarse aquellos organismos autónomos que subsistiesen; sobre la manera de incorporar al régimen vigente en la Administración del Estado aquellos que así se acordase - de acuerdo a la ley; y por último, sobre la supresión o no de las imposiciones efectuadas por los mismos.
6. Normas sobre dietas, viáticos, gastos de representación, etc. de los funcionarios.
7. Normas sobre revisión de expedientes de clases pasivas.
8. Normas sobre adquisición de material para oficinas. Se establecía un procedimiento rígido y con la debida publicidad.
9. Normas sobre pago de haberes en plata a los funcionarios destinados en el extranjero.
10. Normas sobre los servicios de automovilismo del Estado. A estos efectos se establecía que los automóviles de propiedad estatal se concentrarían en tres Parques: Parque Móvil de Guerra y Marina, Parque Móvil de la Guardia Civil y Parque Móvil de Minister

rios Civiles, Vigilancia y Seguridad. Igualmente se regulaba la -- utilización de los mismos, prohibiéndose utilizar los vehículos -- oficiales y de servicio para diligencias o asuntos de carácter par ticular.

11. Se suprimían determinadas imprentas oficiales (así la de los Mi-- nisterios de Estado, Justicia, Gobernación, Comunicaciones; y la del Catastro del Ministerio de Hacienda) pasando a depender todo el material así como el personal de las mismas, de la Fábrica - Nacional de Moneda y Timbre.
12. Supresión a partir de 1º de octubre de 1935 de todas las agrega-- ciones en Madrid del personal que tuviese su destino en otras -- provincias o Ministerios. En el futuro, las agregaciones deberían publicarse por Orden Ministerial en la Gaceta, expresándose el - servicio especial encomendado al funcionario, y no pudiendo ser por plazo superior a seis meses.
13. Normas sobre inversión de acuerdo con los fines para los que fue concedida toda subvención estatal.
14. Obligación anual, a partir de 1936, de todas las Direcciones Gene rales y organismos de rendir una memoria anual en la que se de-- bía contener de modo claro y concreto la labor realizada durante el ejercicio por las dependencias centrales y provinciales de los - mismos, expresándose los resultados alcanzados y el coste de los servicios. Hay que destacar lo revolucionario de esta medida, que desgraciadamente no pudo cumplirse, no sólo por la introducción - del control de resultados y la aplicación de las técnicas del coste- beneficio, sino también por el cambio de "mentalidad" que supon-- nía y por la modernidad de los planteamientos, en una Administraci ón estatal anclada aún en técnica y procedimientos administrati- vos decimonónicos. Asimismo se establecían normas para contro-

lar, mediante un libro de firmas, la asistencia de los funcionarios a sus oficinas.

15. Normas sobre concentración de las oficinas públicas cuando ello fuese posible, a fin de evitar la dispersión urbana de las mismas y poder atender más adecuadamente al público. Al mismo tiempo se debía intentar la reducción de los gastos en alumbrado, calefacción, etc. y se debería proceder a la revisión de los alquileres abonados por el arrendatario de locales para servicios públicos.
16. Supresión y reorganización de varias Direcciones Generales y servicios del Ministerio de Hacienda.
17. Reducción del 15 % del total de la plantilla del Cuerpo de Porteros de Ministerios Civiles.

Por último, un Decreto de fecha también de 28 de septiembre de 1935 establecía que las reorganizaciones y restricciones operadas por los 17 Decretos dictados para la ejecución de la Ley de 1 de agosto de 1935, quedaban automáticamente incorporados al presupuesto en vigor.

De todos los anteriores Decretos aprobados en desarrollo de la Ley de Restricciones, sólo dos de ellos (el primero y el penúltimo) se referían de modo directo a la modificación de la estructura orgánica y atribución competencial existentes hasta ese momento. -- Así, en el primero de ellos se establecía que con fecha de 1 de octubre de ese mismo año, los servicios centrales de una serie de -- Departamentos ministeriales serían reorganizados, así: a) en el de Presidencia del Consejo de Ministros: Se suprimía la Dirección General del Instituto Geográfico, Catastral y Estadística, pasando sus servicios a depender de los Ministerios de Instrucción Pública, Trabajo,

Justicia y Sanidad, y Hacienda, en lo que se refería a Geografía, - Estadística y Catastro, respectivamente; b) En el Ministerio de Estado: Se suprimían las Direcciones de Administración y de Política y Comercio, incorporándose sus servicios a la Subsecretaría y la - Inspección General de Emigración, adscribiéndose sus servicios al Ministerio de Trabajo, Justicia y Sanidad; c) En el Ministerio de -- Trabajo, Justicia y Sanidad: Se suprimían la Subsecretaría de Justicia y las Direcciones Generales de Prisiones y de Registros y del - Notariado, pasando sus servicios a la Dirección General de Justicia, centro que dependería directamente del Ministro. Asimismo se suprimían las Direcciones Generales de Trabajo, de Sanidad y de Beneficencia y Acción Social, incorporándose los servicios de la primera a la Subsecretaría de Trabajo y Acción Social, a la que, además de sus actuales servicios, se le incorporaban los de Estadística y de -- Emigración, adscribiéndose los de las otras dos Direcciones a la -- Subsecretaría de Sanidad y Beneficencia; d) En el Ministerio de la - Guerra: Quedaba suprimida la Dirección General de Material e In--- dustrias Militares; e) En el Ministerio de Marina: Quedaba subsistente la Subsecretaría; f) En el Ministerio de la Gobernación: Se suprimía la Dirección General de Administración, incorporándose sus servicios a la Subsecretaría; g) En el Ministerio de Obras Públicas y - Comunicaciones: Se suprimían las Direcciones Generales de Caminos, Obras Hidráulicas, Ferrocarriles y Puertos y Señales Marítimas, -- incorporándose sus servicios a la Subsecretaría de Obras Públicas. Asimismo se suprimían las Direcciones Generales de Correos y Telecomunicación, cuyos servicios se adscribían a la Subsecretaría de - Comunicaciones; h) En el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes: Quedaban suprimidas las Direcciones Generales de Enseñanza Profesional y Técnica y la de Bellas Artes, adscribiéndose los servicios de ambas a la Subsecretaría; i) En el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio: Se suprimían las Direcciones Generales - de Ganadería e Industrias Pecuarias y de Montes, Pesca y Caza, --



cuyos servicios se adscribían a la Dirección General de Agricultura, que en lo sucesivo se denominaría de Agricultura, Montes y Ganadería. Asimismo se suprimían las Direcciones Generales de Industria y de Minas y Combustibles, incorporándose sus servicios a la Subsecretaría de Industria y Comercio. Quedaba suprimida la Dirección General del Instituto de Reforma Agraria, cuyos servicios dependían directamente del Ministro del Ramo. De igual modo, se suprimía la Subsecretaría de la Marina Civil, y todos sus servicios quedaban -- afectos a una Dirección General, que se denominaría de Marina Civil y Pesca. Finalmente, se suprimían en este Ministerio, incorporándose a la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda, todos los servicios de Estadística Arancelaria, así como los de Cría Caballar, que se adscribían al Ministerio de la Guerra; j) En el Ministerio de Hacienda: Se suprimía la Presidencia del Tribunal Económico-administrativo central, cuyas funciones asumiría la Subsecretaría. Asimismo se suprimía la Dirección General de Seguros y Ahorro, adscribiéndose sus servicios a la Dirección General del Tesoro Público, que en lo sucesivo se denominaría Dirección General del Tesoro y Seguros, se refundían las Direcciones Generales de Propiedades y Derechos del Estado y de Contribución Territorial en una, que se denominaría Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial, y por último se reorganizaban los servicios de Carabineros.

En síntesis, esta reorganización y supresión de organismos supuso entre otras cosas, en primer lugar la desaparición de cuatro Subsecretarías y en segundo término de 24 Direcciones Generales (23 de ellas en la Administración Civil del Estado y la otra en la Administración militar), así como varios órganos consultivos.

La reforma de CHAPAPRIETA (14) precedentemente mencionada, coincidía en muchos aspectos con la de AZAÑA, pero se dife--

renciaba de la de éste por una parte en que la principal finalidad - no era tanto la modernización del aparato administrativo, sino la - drástica reducción del gasto público, y por otra, en que era de un contenido y ámbito de aplicación mayor. No obstante, las buenas intenciones, este segundo intento republicano de reforma administrativa global protagonizado por CHAPAPRIETA, y enmarcada dentro de un ambicioso plan de reforma y saneamiento de la Hacienda Pública, puede decirse que fue un fracaso. Sin embargo, desde el punto de - vista financiero, su plan de restricciones consiguió equilibrar mo--- mentaneamente el presupuesto y paliar algo el déficit crónico de la Hacienda Pública (15).

Entre las causas del fracaso de la reforma administrativa concebida por CHAPAPRIETA pueden señalarse las siguientes: a) La propia inestabilidad gubernamental, derivada del escaso apoyo parlamentario de que gozaba (16) y del ambiente preelectoral existente. Su reforma fue criticada desde la derecha (17) y la izquierda (18); b) La corta duración de su mandato y la imposibilidad temporal derivada de este hecho, de poderla llevar a cabo. Aún así durante su breve período gubernamental hay que decir que algunas de las medidas aprobadas incluso fueron declaradas por su propio gobierno en suspenso (así el Decreto de 9 de diciembre de 1935 dejaba en sus-- penso algunos preceptos del Decreto de 28 de septiembre sobre gratificaciones y otras remuneraciones de personal, otras normas convocaron oposiciones a pesar de su prohibición, etc.); c) El planteamiento ficticio de que la supresión y reagrupamiento de Departamentos ministeriales y de otros órganos, producía un notable ahorro de gasto público. Esto fue una auténtica falacia, pues el ahorro conseguido fue mínimo por la siguiente razón: se suprimían Ministerios, pero a la vez se creaban en su sustitución nuevas Subsecretarías, y las -- Direcciones Generales suprimidas eran sustituidas por una o varias Subdirecciones y era aumentado el número de Secciones y de Nego--

ciados de estos. La desaparición de tales órganos supuso un ahorro cifrado en quinientos millones de pesetas, pero no se dijo lo que suponía de gasto su sustitución; d) El rechazo y la no aplicación de las normas aprobadas por parte de los funcionarios (19); e) Y, por último, la contradicción existente en querer por una parte reducir -- los gastos públicos y a la vez no frenar el reformismo iniciado en el primer bienio, que implicaba un mayor intervencionismo administrativo, y por tanto aumento del gasto público.

Concluyendo puede decirse que el error de CHAPAPRIETA fue confundir lo deseable e ideal, con lo posible. Quiso llevar a corto plazo de forma obstinada un ambicioso plan de la Hacienda Pública y de reforma administrativa, sin calibrar suficiente su propia situación inestable y coyuntural; en vez de haber comenzado a hacer -- funcionar el aparato administrativo existente.

El Ministerio de Estado fue reorganizado por el Decreto de 1 de octubre de 1935 como consecuencia de las modificaciones operadas en virtud de la aplicación de la Ley de Restricciones. Suprimidas las Direcciones Generales de Política y Comercio Exterior y la de Administración, sus servicios pasaban a depender de la Subsecretaría; estando a cargo en lo sucesivo del despacho de los asuntos --- que hasta ahora correspondían a los citados órganos desaparecidos, dos Ministros plenipotenciarios o Cónsules generales que actuarían a las ordenes inmediatas del Subsecretario. A su vez, los servicios de Política y Comercio Exterior comprenderían las Secciones de: Política y Comercio de Europa, Política y Comercio de Ultramar, Asia y Africa, Sociedad de Naciones, Relaciones Culturales y Obra Pía y -- Oficina de Prensa. Por último, los servicios de Administración comprendían las Secciones de: Personal y Asuntos Generales, Protocolo, Asuntos Judiciales, Registro General, Cifra y Clases, Oficina de Interpretación de Lenguas, y Archivo General y Biblioteca.

Los servicios dependientes de la Subsecretaría de Sanidad y Beneficencia fueron reorganizados por el Decreto de 10 de octubre de 1935, de la forma siguiente: Servicios Centrales de Sanidad, Servicios de Sanidad Interior y Servicios de Sanidad Exterior; y Servicios Centrales de Beneficencia, Servicios de la Beneficencia dirigida, y Servicios de la Beneficencia particular. Los Servicios Centrales Sanitarios, a su vez, comprendían: la Subdirección General de Sanidad, la Inspección General de Sanidad y la Jefatura de Enseñanza e Investigación. Por su parte, los Servicios Centrales de Beneficencia se subdividían a su vez en: Subdirección General de Beneficencia e Inspección General de Asistencia Social. Finalmente eran considerados servicios comunes a ambas áreas: el Consejo Nacional de Sanidad y Beneficencia, la Asesoría Jurídica y los de Intervención y Contabilidad.

El nuevo Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio fue reorganizado ampliamente por el Decreto de 16 de octubre de 1935, del modo siguiente: a) Dos Subsecretarías, la de Agricultura y la de Industria y Comercio; b) Las Direcciones Generales siguientes: Agricultura, Montes y Ganadería, Comercio y Política Arancelaria, Marina Civil y Pesca; c) Pasaban a depender directamente del Ministro los siguientes servicios centrales: Oficialía Mayor, Contabilidad, Personal General del Ministerio, Asesoría Jurídica y Publicaciones (que a su vez absorbía y refundía todas las unidades de publicaciones hasta ese momento existentes en todos los centros y dependencias del Ministerio); d) La Subsecretaría de Agricultura se integraba por las siguientes Secciones: Servicios Centrales de Jurados Mixtos, Crédito Agrícola, Pósitos y Seguros del Campo, Intervención y Regulación de la Producción Agropecuaria, y Estadística y Economía Agricola; e) La Dirección General de Agricultura, Montes y Ganadería -- constaba de dos Secretarías Generales (la de Agricultura y la de Montes) y de 9 Secciones (Personal de los Cuerpos Facultativos, Centros

Agronómicos, Plagas del Campo y Fitopatología, Servicios Generales Agronómicos, Cámaras, Sindicatos y Asociaciones Agrícolas, -- Montes, Propiedad Forestal y Recursos, Pesca y Caza, y Ganadería); f) Se suprimía la Dirección General del Instituto de Reforma Agraria, cuyos servicios pasaban a depender directamente del Ministro; g) Quedaban suprimidos el Instituto de Investigaciones Agronómicas, el Comité Nacional de Plantas Medicinales, y la Comisión Técnica Central del Laboreo Forzoso; h) La Subsecretaría de Minas e Industria contaría con dos Secretarías Generales (la de Minas y la de Industria). La Secretaría General de Minas contaría a su vez con tres Secciones (Minas e Industrias Metalúrgicas, Estudios Geológicos y Combustibles) y la Secretaría General, por su parte, con cuatro Secciones (Asuntos Generales y Organismos, Inspección Industrial, - Producción Industrial y Estadística Industrial); i) La Dirección General de Comercio y Política Arancelaria comprendía genéricamente -- los cuatro Servicios siguientes: Servicios Centrales, integrados por una Secretaría General y dos Secciones; los Servicios de Comercio en el Interior con tres Secciones; los Servicios de Comercio en el Exterior; y los Servicios de Política Arancelaria con tres Secciones. Para los servicios en el extranjero esta Dirección General contaría con las Oficinas Comerciales entonces existentes, salvo las de -- Rabat y La Habana que desaparecían; j) En sustitución de la Subsecretaría de la Marina Civil, se creaba una Dirección General de la Marina Civil y Pesca, con 4 Secciones (Navegación, Inscripción Marítima y del Personal de la Marina Mercante, Pesca y Construcción Naval); k) Quedaban disueltos los siguientes Consejos: Agronómico, Forestal, Pecuário, de Minería y de Industria. En su lugar se creaban como organismos anexos a las respectivas Subsecretarías dos Consejos Superiores: el de Agricultura, Montes y Ganadería, y el de Minería e Industria; l) Se reestructuraban los órganos periféricos del Departamento; m) Y, por último, se preveía la aprobación de un nuevo Reglamento orgánico y régimen interior. Este Decreto sería modificado

do parcialmente por otro posterior de 20 de noviembre del mismo - año referente a la Dirección General de Comercio y Política Arancelaria, estableciéndose en el nuevo que ésta comprendería los cuatro servicios genéricos siguientes: Servicios Centrales (integrados por - una Secretaría General y las Secciones de Asuntos Generales y de - Asuntos Estadísticos), Servicios de Comercio en el Interior (con cuatro Secciones), los Servicios de Comercio en el Exterior y Servi--- cios de Política Arancelaria (con tres Secciones).

La Escuela Especial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, así como la Escuela de Ayudantes de Obras Públicas, fueron adscritas desde el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas -- Artes al de Obras Públicas y Comunicaciones por el Decreto de 21 de octubre de 1935.

Los servicios de Industria del Ministerio de Agricultura, - Industria y Comercio fueron regulados de forma detallada por la Orden de 26 de octubre de 1935.

El Ministerio de la Gobernación fue reorganizado por el - Decreto de 26 de octubre de 1935 así: a) Quedaban suprimida la Dirección General de Administración Local, pasando sus servicios y - competencias a depender de la Subsecretaría; b) Se suprimían la -- Subdirección General y la Inspección General y la Escuela de Poli-- cía de la Dirección General de Seguridad. Dependiente de ésta seguiría la Junta Superior de Policía; c) El Parque de Automovilismo y - Radiotelegrafía de la Dirección General de Seguridad se denominaría en lo sucesivo "Parque de los Ministerios Civiles, Vigilancia y Seguridad", y dependería directamente del Ministro y del Subsecretario - por delegación; y d) Por último, los servicios del Ministerio de la Gobernación funcionarían sometidos a la alta autoridad de los Cen--- tros siguientes que lo constituían básicamente: Subsecretaría (con 11

Secciones), Inspección General de la Guardia Civil, con su organización existente hasta ese momento, y Dirección General de Seguridad.

El nuevo Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones resultante de la fusión de los dos anteriormente existentes, fue estructurado por el Decreto de 30 de octubre de 1935, así: a) Dos Subsecretarías, la de Obras Públicas y la de Comunicaciones, competentes en materia de obras públicas y servicios postales y de telecomunicaciones, respectivamente; b) La Subsecretaría de Obras Públicas estaba compuesta de 7 Secciones (Servicios Centrales, Contabilidad, Caminos, Ferrocarriles, Coordinación de Transportes, Aguas y --- Obras Hidráulicas y Puertos) y dos órganos consultivos: la Junta Superior Consultiva de Obras Públicas y el Consejo Superior de Ferrocarriles del Estado, que sustituía al Comité de Explotación; Gabinete de Accesos y extraradio de Madrid, Jefatura del Circuito de Firms Especiales y el Centro de Estudios Hidrográficos; c) Y, por último, la Subsecretaría de Comunicaciones dividía en tres clases los servicios de ella dependientes: Servicios Centrales (con cuatro Secciones), Servicios Centrales de Correos (con cinco Secciones) y Servicios --- Centrales de Telecomunicaciones (con cinco Secciones).

El Reglamento de los servicios generales del Ministerio de Trabajo, Justicia y Sanidad y de los servicios especiales de Trabajo y Acción Social fue aprobado por el Decreto de 30 de octubre de 1935. El contenido del mismo, amplio y detallado, establecía básicamente: a) Que el Ministerio quedaba estructurado en dos Subsecretarías, la de Trabajo y Acción Social y la de Sanidad y Beneficencia, y en una Dirección General de Justicia; b) A la Subsecretaría de Trabajo y Acción Social eran adscritos: el Instituto Social de la Marina, el Patronato de Política Social e Inmobiliaria del Estado, la Oficina Central de Colocación y Defensa contra el Paro; c) Se establecía un Consejo de Previsión Social para coordinar la actuación de las dos Subsecretarías; d) Dependiente del Subsecretario de Trabajo y Acción Social, por delegación del Ministro, se creaba una Junta de

Administración del Ministerio compuesta por altos cargos del mismo; e) La Subsecretaría de Trabajo y Acción Social quedaba subdividida en cuatro Subdirecciones Generales: de Trabajo, de Acción Social, de Emigración y de Estadística. Estas estaban a su vez divididas en distintos Servicios y Secciones; y f) por último, quedaban suprimidos los siguientes organismos: Comisión de Estadística Social, Centro de Investigaciones especiales o Laboratorio de Estadística, Junta de Obras Culturales, Juntas Locales de Casas Baratas, Delegaciones del Consejo de Trabajo y las Escuelas Sociales. Este Decreto fue modificado parcialmente (artículos 101 a 103) por el Decreto de 26 de noviembre de 1935 en lo referente a la organización de la Subdirección General de Estadística.

Posteriormente el Decreto de 29 de noviembre de 1935 complementaría el de 20 de octubre, el aprobar el Reglamento de los servicios centrales de la Subsecretaría de Sanidad y Beneficencia. Estos estaban compuestos por: dos Subdirecciones Generales, la de Sanidad y la de Beneficencia. La Subdirección General de Sanidad estaba a su vez integrada por: los servicios centrales de Sanidad, con una Jefatura Superior de Sanidad, una Inspección Central de Sanidad y una Jefatura Técnica de Enseñanza e Investigación. Por su parte componían la Subdirección General de Beneficencia: los servicios centrales distribuidos en cinco Secciones y una Inspección General de Asistencia Social.

e) El Frente Popular.

Este período se caracteriza sintéticamente por: deshacer las modificaciones de CHAPAPRIETA, procediéndose al restablecimiento de los órganos suprimidos; el intento de imitar la actuación de los gobiernos del bienio blanco o progresista; el desdoblamiento de los Ministerios refundidos; y por el cambio de denominación del



Ministerio de Comunicaciones, llamándolo Ministerio de Comunicaciones y de la Marina Mercante.

Una de las primeras actuaciones del Frente Popular fue derogar el Decreto de 19 de septiembre de 1935 mediante el Decreto de 19 de febrero de 1936, restableciendo varios de los Departamentos ministeriales refundidos por el mismo. Así el Ministerio de Trabajo, Justicia y Sanidad se dividía en los dos de Justicia, y de Trabajo, Sanidad y Previsión; y el de Obras Públicas y Comunicaciones se desdoblaba igualmente en dos, denominándose respectivamente Ministerio de Obras Públicas y Ministerio de Comunicaciones y Marina Mercante; por último, el de Agricultura, Industria y Comercio volvía a desdoblarse nuevamente denominándose los dos Ministerio de Agricultura y Ministerio de Industria y Comercio. Con estas divisiones ministeriales el número de Departamentos alcanzaba nuevamente la cifra de trece. Por otra parte, se resalta el hecho de que por primera vez en la historia de la Administración española, un Departamento se denominaba de Comunicaciones (nombre de creación también republicana) y "Marina Mercante", ambos sectores administrativos íntimamente relacionados pasaban a estar en un mismo Ministerio.

La Oficialía Mayor del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes fue suprimida por el Decreto de 24 de febrero de 1936.

La suprimida Dirección General de Enseñanza Técnica -- del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes fue restablecida con la nueva denominación de Dirección General de Segunda Enseñanza y Enseñanza Superior por el Decreto de 24 de febrero de 1936.

El Decreto de 28 de febrero de 1936 restablecía en el -- Ministerio de Obras Públicas tres Direcciones Generales: la de Fe-- rrocarriles, la de Tranvías y Transportes por Carretera, y la de - Carreteras y Caminos Vecinales y de Obras Hidráulicas y Puertos. Otro Decreto también de fecha 28 de febrero de 1936 restablecía en el Ministerio de Comunicaciones y de Marina Mercante las Direccio-- nes Generales de Correos y Telecomunicaciones, y creaba la de Ma-- rina Mercante, ésta última con los servicios que anteriormente inte-- graban la desaparecida de Marina Civil y Pesca.

Los servicios generales del Ministerio de Industria y Co-- mercio fueron reestructurados por la Orden de 29 de febrero de --- 1936.

La Oficialía Mayor del Ministerio de Agricultura suprimi-- da por la Orden de 29 de febrero de 1936, fue sustituida por la Sec-- ción Central creada por la Orden de 3 de marzo de 1936, y dependien-- te directamente del titular del Departamento.

La Inspección Central de Primera Enseñanza del Ministe-- rio de Instrucción Pública y Bellas Artes fue restablecida por el De-- creto de 28 de marzo de 1936.

Las Subsecretarías de Trabajo y Acción Social y la de Sa-- nidad y Beneficencia, fueron restablecidas en el Ministerio de Traba-- jo, Sanidad y Previsión por el Decreto de 16 de marzo de 1936.

Cuatro Direcciones Generales fueron restablecidas en el Ministerio de Agricultura por el Decreto de 1 de abril de 1936, la - de Agricultura, la de Pesca y Caza, la de Montes, y la de Ganade-- ría e Industrias Pecuarias.

Las Direcciones Generales de Sanidad y de Beneficencia -

fueron restablecidas en el Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión mediante el Decreto de 10 de abril de 1936.

El Servicio Central de Automovilismo de Obras Públicas - fue creado por el Decreto de 26 de abril de 1936, segregándolo del - Parque Móvil de los Ministerios Civiles.

La Subdirección General de Seguridad en la Dirección General del mismo nombre del Ministerio de la Gobernación fue restablecida por el Decreto de 29 de junio de 1936.

Las competencias y composición de la Secretaría Técnica - del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes fue establecida -- por el Decreto de 3 de julio de 1936. Esta se configuraba como un -- órgano asesor del Ministerio en materia cultural y pedagógica, y enlazaba con el Consejo Nacional de Cultura, informando de todos aquellos asuntos de carácter técnico que no fuesen competencia exclusiva de - este último organismo, y al mismo tiempo era la encargada de - las relaciones con el extranjero que en materia cultura y pedagógica - desarrollase el Ministerio.

Los servicios centrales del Ministerio de Sanidad fueron - reorganizados por el Decreto de 7 de julio de 1936.

La sublevación militar y el estallido de la guerra civil -- acabaron con los intentos de los gobiernos del Frente Popular de volver a reiniciar las reformas y actuación administrativa del bienio radical-socialista de corte progresista. Por otra parte, el conflicto bélico hizo que surgiese otra Administración estatal paralela a la repu-- blicana y dependiente de la constituida Junta de Defensa Nacional.

Por último, una constante en todos los períodos del sexenio republicano fue la progresiva acumulación de competencias - - y de "poder administrativo", del Ministerio de Hacienda (20), al extenderse su ámbito de control no sólo a la Administración civil estatal sino también a la militar, al ser creada la Intervención Civil de - Guerra.

### 3) Los Ministerios Militares

Los departamentos militares existentes durante la Segunda República fueron dos: el de Marina y el de la Guerra, constituyendo la Administración militar del Estado (21). Entre las características más destacadas de ésta última durante el sexenio, pueden señalarse las siguientes:

- a) La permanencia de la denominación de ambos Departamentos.
- b) Una expresa e inequívoca subordinación de la Administración militar respecto al Gobierno, a través de la figura del Ministro - titular del Departamento que era configurado como la máxima - autoridad administrativa de la que dependían todos los mandos y autoridades militares. Esto venía reforzado por el hecho de que los titulares de los Departamentos militares durante la Segunda República fueron mayoritariamente civiles (algunos de ellos destacadas personalidades no sólo de su partido sino de la Repúbli-ca) perteneciendo a los diferentes partidos políticos integrantes de las diversas coaliciones gubernamentales habidas (el único civil no afiliado a ningún partido y titular de la cartera de Guerra, en calidad de independiente desde el 12 de septiembre de 1933 - hasta el 15 de diciembre del mismo año, fue D. Vicente IRAN-ZO) (22).
- c) Una relativa estabilidad en sus competencias atribuídas. Como - dos excepciones notables a lo anterior pueden citarse: la trans-ferencia de la adscripción, en agosto de 1932, de la Guardia Civil desde el Ministerio de la Guerra al de Gobernación; y de la Subsecretaría de la Marina Civil, en agosto de 1934, desde - el Ministerio de Marina al de Industria y Comercio.

- d) Una importante reestructuración orgánica en ambos Departamentos, la cual era una parte del conjunto de medidas de la reforma militar de AZAÑA (23). La reforma orgánica estuvo acompañada de la reforma de la enseñanza militar y de una nueva política de personal. En cuanto a las reestructuraciones orgánicas operadas, se distinguió perfectamente entre los órganos "line" y "staff". Entre éstos últimos destaca la creación del Estado Mayor Central del Ejército y de la Armada.
- e) Son creadas la Intervención Civil de la Guerra y de Marina, ambas con carácter no militar como su nombre indica, y dependientes directamente de la Intervención General de la Administración del Estado del Ministerio de Hacienda. La creación de estas dos Intervenciones Civiles de los dos Ministerios Militares además de suponer una autonomía e independencia de la función controladora respecto a los mandos militares, supuso en primer lugar la similitud de las normas técnicas y procedimientos de control interno económico-financiero aplicables en toda la Administración estatal y, en segundo término, la reconducción a una única dependencia de todas las intervenciones de todos los Ministerios, civiles y militares: la Intervención General de la Administración del Estado del Ministerio de Hacienda (24).
- f) Un aspecto importante y no desdeñable de la modernización operada en la Administración Militar fue la pérdida de las competencias jurisdiccionales atribuidas a ésta por la Ley de 26 de marzo de 1906. Esta Ley llamada de Jurisdicciones fue derogada nada más ser proclamada la República por el Gobierno Provisional, mediante el Decreto de 17 de abril de 1931 (25).
- g) Por último, hay que señalar que a diferencia de la reforma administrativa proyectada y no realizada en la Administración ci--

vil del Estado, la reforma militar sí se realizó; siendo este hecho uno de los factores de conflicto latentes hasta el estallido -- de la sublevación militar el 18 de julio de 1936.

a) El Ministerio de la Guerra.

La primera medida republicana en el ámbito militar fue la disolución del Comité Nacional de Cultura Física, mediante el Decreto de 15 de abril de 1931.

Posteriormente, y antes de la importante reestructuración orgánica operada, fueron aprobadas diversas normas reguladoras del personal militar destacando entre ellas el Decreto de 27 de abril del mismo año. Este, aunque su articulado tenía por finalidad favorecer la jubilación voluntaria anticipada de los generales, jefes y oficiales de contraria o dudosa fidelidad al nuevo régimen político; en su exposición de motivos se contenía de una manera significativa y amplia -- la concepción republicana de la política y reforma militar (26).

Las Ordenes Militares de Santiago, Montesa, Alcántara y -- Calatrava, así como el Tribunal de las mismas, fueron suprimidas -- por el Decreto de 29 de abril de 1931. Esta supresión suponía romper con una práctica y tradición de origen medieval que se considera -- ba incompatible con un Ejército moderno.

La Inspección General del Ejército creada por el Decreto -- de noviembre de 1930, fue disuelta por el Decreto de 6 de mayo de 1931. Todo el personal destinado en la misma quedaba en la situación de disponible forzoso.

La reorganización territorial del Ejército fue establecida -- por el Decreto de 25 de mayo de 1931. Este Decreto fue de gran -- importancia, pues constituyó una de las primeras y principales ma--

nifestaciones de la reforma militar iniciada y llevada a cabo por la Segunda República, siendo su ideólogo y principal promotor D. Manuel AZAÑA, entonces Ministro de la Guerra. La finalidad del Decreto era conseguir para España un Ejército moderno, de gran capacidad operativa, fiel al nuevo régimen político, y con una oficialidad altamente cualificada mediante la creación de Escuelas de instrucción militar; y para ello se procedía a suprimir, agrupar nuevamente y redistribuir las fuerzas militares y sus unidades en todo el territorio nacional, adaptándolas a las nuevas realidades y haciéndolas más operativas. Además de lo anterior, como consecuencia de la redistribución de unidades, la reducción de la oficialidad y la disminución del tiempo de permanencia en filas de la tropa, se conseguía ahorrar unos doscientos millones de pesetas, que en el futuro irían destinadas a las inversiones en material moderno necesario. Por último, en la exposición de motivos del Decreto significativamente se pretendía administrar de forma racional el Ejército al decirse:

"En otro orden de cosas, habrán de hacerse las reformas necesarias para introducir en los cuerpos un sistema de administración compatible con las realidades de la vida militar y que al mismo tiempo se ajuste a las normas generales establecidas en la Ley de Contabilidad ..."

De acuerdo con las previsiones, contenidas principalmente en las exposiciones de motivos, de las primeras normas aprobadas dentro del programa de reforma militar de AZAÑA, conducentes a la modernización del Ejército, se procedió a la reforma de la enseñanza militar. Esta última consistió fundamentalmente en dos medidas, contenidas en dos Decretos de fecha 1 de julio de 1931, a saber: la supresión de la Academia General Militar (creada por la Dictadura el 20 de febrero de 1927 y establecida en Zaragoza), y la reorganización provisional de los Centros militares de enseñanza hasta ese momento existentes. La reorganización de éstos consistió en:

por una parte reducir a tres el número de los hasta ese momento - existentes, y que serían la Academia de Infantería, Caballería e Intendencia (fruto de la refundición de las Academias Especiales del mismo nombre) y que tendría su sede en Toledo, la Academia de -- Artillería e Ingenieros (fruto de la refundición de las dos especiales del mismo nombre) y que se establecía en Segovia, y finalmente la de Sanidad Militar en Madrid; y por otra parte eran creados nuevos centros de capacitación militar: la Escuela Central de Tiro, la Escuela de Equitación Militar, la Escuela Central de Gimnasia, el Centro de Transmisiones y de Estudios Tácticos de Ingenieros, la Escuela de Automovilismo y la Escuela Superior de Guerra.

El Servicio de Cría Caballar fue suprimido por el Decreto de 21 de julio de 1931, pasando sus servicios a depender del Ministerio de Fomento.

Posterior a la reorganización territorial del Ejército, fue la reorganización orgánica a nivel central mediante el Decreto de 31 de julio de 1931. En este se abordaba en profundidad la reforma orgánica del Ministerio, siendo los dos aspectos básicos u objetivos de la misma los siguientes: uno puramente administrativo, consistente en la reorganización de las unidades administrativas de la Subsecretaría, y otro de carácter "técnico-militar", basado en el restablecimiento del Estado Mayor Central del Ejército y la creación del Consejo Superior de Guerra.

Como aspectos más destacables del Decreto reorganizador del Ministerio del Ejército, pueden señalarse: 1) El Ministro era -- considerado como Jefe Supremo del Ejército, teniendo facultades plenas en orden al mando, gobierno y administración de las fuerzas, - institutos y servicios militares sometidos a su jurisdicción, conforme a lo que disponía la Constitución y las leyes orgánicas especiales.



Dependiente del Ministro estaba su Gabinete Militar; 2) El Consejo Superior de la Guerra se configuraba como el órgano de asesoramiento y consulta del Ministerio, siendo su Presidente el Ministro. Lo componían como Vocales los tres Inspectores Generales (de entre los cuales el Ministro elegiría el Vicepresidente) y el Jefe del Estado Mayor Central, actuando de Secretario el segundo Jefe del Estado Mayor Central. El número de Vocales podía ser ampliado. Además de informar el Consejo Superior de la Guerra sobre todas aquellas cuestiones referentes a la defensa y a los aspectos constitutivos del mando y organización militar que considerase oportuno someterle el Ministro, debía informar preceptivamente las propuestas de los generales que hubiesen de nombrarse en tiempos de paz para el mando de las grandes unidades superiores a la División; 3) El Ministerio constaba esencialmente de dos órganos básicos para su funcionamiento: la Subsecretaría y el Estado Mayor Central. El primero de ellos era el órgano encargado de la administración y gobierno del Ejército y el segundo era el órgano staff. Ambos órganos debían funcionar de forma separada y paralela, a las órdenes inmediatas del Ministro; 4) La Subsecretaría estaba constituida por: la Secretaría, con la Asesoría Jurídica, las Secciones de Personal, Material e Instrucción y Reclutamiento, Ordenación de Pagos y Contabilidad, Intervención General, Inspecciones de Sanidad Militar, de Veterinaria y de Farmacia, Habilitación del Material y Depositaria de Efectos y dependencias auxiliares; 5) El Estado Mayor Central, al frente del cual estaba un General de División auxiliado por un segundo Jefe General de Brigada, estaba compuesto por: una Secretaría y cuatro Secciones (Organización y Movilización, Información e Historia, Operaciones y Doctrina Militar, Abastecimientos y Servicios), En caso de guerra el Jefe del Estado Mayor Central desempeñaba el cargo de Jefe de Estado Mayor General del Ejército de operaciones, constituyendo el Estado Mayor de éste con personal designado desde

tiempo de paz en el Estado Mayor Central. El Estado Mayor Central del Ejército debía mantener constante relación con el organismo similar de la Armada. Su Secretaría lo era a la vez del Consejo Superior de la Guerra; 6) Dependientes del Ministerio con las mismas competencias seguirían también los siguientes organismos: Consejo Director de la Asamblea de las Ordenes de San Hermenegildo y San Fernando, Dirección General de la Guardia Civil, Dirección General de Carabineros, Comandancia General del Cuerpo de Inválidos Militares, Consejo de Administración de la Caja de Huérfanos de la Guerra y el Archivo General Militar; 7) El Vicariato General Castrense continuaba afecto al Ministerio de la Guerra, en tanto que las Cortes no resolvieran sobre la subsistencia de esta jurisdicción eclesiástica especial. Igualmente subsistían adscritas al Ministerio, con carácter provisional hasta que se resolviese sobre su organización: el Depósito de la Guerra y las Comisiones Geográficas.

Las competencias del Estado Mayor Central fueron detalladas por un Decreto de 23 de marzo de 1932, en desarrollo del Decreto de 4 de julio de 1931 de reorganización del Ministerio, en el que se creaba este órgano. Además de proceder a su reglamentación, se establecía que a partir de ese momento los Centros de Movilización y Reserva pasasen a depender del mismo.

Dentro del programa de reforma militar en la parte referente al personal, y como complemento de la nueva configuración de la enseñanza militar, fue aprobada la Ley de 12 de septiembre de --

1932 en la que se establecía el nuevo modo de reclutamiento y el sistema de ascensos de la oficialidad del Ejército. La aprobación de esta Ley, de gran importancia práctica dentro del conjunto de las medidas de reforma militar de la Segunda República, fue muy contestada por los sectores conservadores del Ejército.

El Museo Histórico Militar fue creado por Decreto de 16 de diciembre de 1932, fusionándose en él los de las distintas Armas y Cuerpos hasta ese momento existentes. Se le hacía depender con carácter provisional, de la Comandancia General de Inválidos.

El Cuerpo de Intervención Civil de Guerra fue creado por el Decreto de 15 de febrero de 1933, desafectando a los funcionarios integrantes del mismo de toda realción jerárquica del Ministerio de la Guerra y adscribiéndolos al Ministerio de Hacienda. Previamente el artículo 10 y la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de 12 de septiembre sobre la oficialidad del Ejército había desmilitarizado y extinguido el Cuerpo de Intervención Militar, creado por la Ley de 15 de mayo de 1932. En el artículo 1º del Decreto se establecía:

"la intervención en los gastos y servicios del Ministerio de la Guerra corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado, según determina el artículo 71 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, y la realizará bajo su dirección, el Cuerpo de Intervención Civil de Guerra ..."

Esta medida suponía el final de la autonomía y de la exclusión del control financiero interno de los gastos militares por parte del Ministerio de Hacienda a través de la Intervención General de la Administración del Estado, y venía justificada en la exposición de --

motivos del citado Decreto de forma siguiente:

"En buenos principios de administración no parece discutible que la función interventor y fiscalizadora de los gastos públicos debería ser única y bajo la dirección superior del Ministerio, ya se realizase por un Cuerpo, ya se crease -atendida la singularidad de su carácter- para los Ministerios Militares un Cuerpo especial, que fuese una Sección del Cuerpo General de Intervención del Estado. En uno y otro supuesto, es también indiscutible que la función misma y el personal que la ejecute -han de tener carácter exclusivamente ci--vil..."

El Servicio de Estado Mayor era configurado significativamente como "el órgano auxiliar del mando en el más amplio sentido" en el Decreto de 21 de marzo de 1933, aprobado en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 6º y en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de 12 de septiembre de 1932.

El Gabinete Militar del Ministro de la Guerra, fue suprimido por Decreto de 22 de diciembre de 1933, creándose en su sustitución una Secretaría del Ministro al frente de la cual debería estar un Jefe de cualquier Arma o Cuerpo del Ejército, de empleo -- Teniente Coronel o Comandante.

El Estado Mayor Central del Ejército, fue objeto de una - nueva y amplia reorganización por la Ley de 27 de marzo de 1934, en pleno apogeo del bienio negro, estableciéndose que al frente del mismo habría un General de División y que estaría compuesto por Secretaría y por dos Agrupaciones a cargo de dos Generales de Brigada de cualquier Arma o Cuerpo. El General Jefe de la Primera - Agrupación ostentaría a la vez el cargo de Secretario del Centro de

Estudios Militares Superiores. Asimismo se establecía que en el -- plazo de seis meses el Ministro de la Guerra debería aprobar el Reglamento de funcionamiento interno, fijándose en el mismo el número concreto de Secciones y Negociados de cada Agrupación, así como - las demás normas de organización y funcionamiento internas. Hay -- que destacar el importante hecho de que para el cargo Jefe del Estado Mayor Central del Ejército, órgano clave del Ejército, fuese nombrado en el Consejo de Ministros celebrado el 17 de mayo de 1935 - el General Francisco FRANCO BAHAMONDE, a propuesta del entonces Ministro de la Guerra D. José María GIL ROBLES (27), a pesar de la oposición del Presidente de la República (28).

La Dirección General de Material e Industrias Militares - fue creada y regulada por el Decreto de 1 de marzo de 1935. Esta nueva Dirección General tenía a su cargo todas las actividades de - fabricación, compra, control y experimentación técnica del armamento y material necesario para el Ejército, así como los aspectos de la movilización industrial por lo que pasaban a depender de ella todas las fábricas, talleres, laboratorios, centros de movilización industrial y de armamento y material del Ejército. Posteriormente, - la Ley de julio de 1935, modificaría la organización interna de esta nueva Dirección, estableciendo que desapareciese el calificativo de - "General" de la misma. Finalmente, con motivo de la reforma de - CHAPAPRIETA, sería suprimida por el Decreto de 28 de septiembre de 1935.

La composición interna del Consejo Superior de Guerra fue modificada por la Ley de 31 de mayo de 1935, estableciendo que su Presidente sería el titular del Departamento, acordándose, por otra parte, que el citado órgano consultivo pasaría a tener su propia Secretaría, que hasta el momento desempeñaba la Secretaría del Estado Mayor Central.

El Consejo Superior de Aeronáutica, creado por el Decreto de 19 de julio de 1934, fue reorganizado por el Decreto de 24 de -- octubre de 1935, otorgándose la presidencia del mismo al Ministro - de la Guerra.

El Ministerio de la Guerra fue reorganizado de nuevo por - el Decreto de 14 de noviembre de 1935. Se le configuraba como el - órgano central y superior "del mando, dirección y administración del Ejército", estando integrado por tres órganos fundamentales: la Subsecretaría, el Estado Mayor Central y la Dirección General de Aeronáutica. Por otra parte, el Consejo Superior de Guerra seguía como el órgano superior de asesoramiento y consulta del Ministerio. En cuanto a la Subsecretaría y al Estado Mayor Central estaban a las órde-- nes inmediatas del Ministro, y les correspondía respectivamente la - administración y gobierno del Ejército, así como el adiestramiento - técnico y la preparación para la guerra. La Subsecretaría compren-- día a su vez las siguientes unidades administrativas: Secretaría, con tres Negociados; Asesoría, y las Secciones de Personal, Material (que sustituiría a la suprimida Dirección de Material e Industrias Militares) y Servicios; la Intendencia Central; la Inspección de Sanidad (que abarcaba la Medicina, Veterinaria y la Farmacia Militar); la Pagaduría del Material y la Depositaria de efectos y dependencias auxiliares. Como novedad era creada la Comandancia Militar del Palacio de Buenavista, comprendiendo el edificio del mismo nombre y todos - los adyacentes ocupados por dependencias militares, con las calles y jardines que los separaban y formaban dicha propiedad. Las funciones del Comandante Militar eran idénticas a las propias de cualquier plaza o guarnición. Por último, el Ministro quedaba autorizado para publicar las disposiciones necesarias para el desarrollo del Decreto, estable-- ciéndose en el mismo que serían objeto de reorganización de acuerdo con las directrices establecidas en el mismo: la Subsecretaría, el Estado Mayor Central y la Dirección General de Aeronáutica.

Finalmente, el Decreto de 14 de marzo de 1936 estable--  
ció que la Presidencia de la Junta Asesora de Aviación Militar, ---  
creada por el Decreto de 23 de abril de 1932, correspondería al --  
Director General de Aeronáutica, el cual a su vez podría delegar -  
en el Jefe de la Aviación militar cuando lo considerase necesario.

b) El Ministerio de Marina.

En el ámbito de la Marina, una de las primeras normas  
aprobadas fue el Decreto de 23 de abril de 1931, relativo a la pro  
mesa de fidelidad a la República que deberían prestar todo el per-  
sonal de la Marina de Guerra. Ahora bien, además de la regula---  
ción de tal juramento, en la exposición de motivos de dicho Decre-  
to se reflejaba de forma clara e inequívoca la concepción del nuevo  
régimen político sobre la Marina de Guerra (29).

La revisión de la obra legislativa de la Dictadura en ma-  
teria de Marina de Guerra se llevó a cabo por el Decreto de 9 de  
junio de 1931.

La Intendencia General de la Armada, fue restablecida --  
por el Decreto de 9 de junio de 1931.

La reorganización de la Marina se llevó a cabo por el -  
Decreto de 10 de julio de 1931, que tendría fuerza legal por la Ley  
de 24 de noviembre del mismo año, abordándose en ella todos los  
aspectos relativos a la organización central y periférica, enseñanza  
y política de personal (30); a diferencia de la reestructuración lle--  
vada a cabo en el Ejército que se hizo en varias normas sucesi- --  
vas.

Respecto al contenido del Decreto reorganizador, pueden señalarse como aspectos más importantes los siguientes: 1) Se establecía que el jefe máximo de la Marina Militar, era el Ministro; 2) La Marina Militar estaba compuesta a su vez por dos tipos diferentes de unidades: las fuerzas marítimas (integradas por elementos navales, aéreos y terrestres) y los servicios de apoyo o encargados de la provisión de las necesidades de tales fuerzas; 3) En cuanto a política de personal, por una parte se reducían los Cuerpos a los cinco siguientes: General de la Armada, Maquinistas, Sanidad, Intendencia (antes llamado Cuerpo de Administración de la Armada), Jurídico. Todos estos Cuerpos tenían carácter militar, desempeñando las funciones que se determinasen en sus Reglamentos orgánicos respectivos; a -- sensu contrario se establecía que el Cuerpo de Intervención tendría carácter civil; por otra parte, se declaraban subsistentes los Cuerpos auxiliares y subalternos de la Armada; 4) Se establecían los -- principios fundamentales de la organización de la Marina Militar, -- distinguiéndose claramente entre mando militar y administración propiamente dicha; 5) A nivel central el Ministerio estaba compuesto -- por las siguientes unidades administrativas: Subsecretaría, Estado -- Mayor Central de la Armada, Consejo Superior de la Armada, Servicios Técnicos y Administrativos y el Consejo de Jefes de los Servicios; 6) La Subsecretaria tenía un carácter no militar, sino civil, correspondiendo el libre nombramiento del titular de la misma al Mi--nistro. Al Subsecretario, que era el Presidente nato del Consejo de Jefes de Servicios y que estaba facultado para poder asistir en representación del Ministro al Consejo Superior de la Armada, le corres--pondía la preparación de los proyectos legislativos que el Ministro -- debía presentar al Parlamento así como el desarrollo de las relaciones del Ministerio de Marina con los demás Departamentos ministe--riales y organismos ajenos a la Armada, y los asuntos reservados -- que no tuviesen una naturaleza militar. Curiosamente se hacía dependencia de la Subsecretaría, la Secretaría Política del Ministro; 7) El --



Estado Mayor de la Armada era configurado como un órgano esencial mente militar, de mando y preparación de la guerra. Contaba con -- tres Secciones: Organización, Información y Operaciones. Como servicios complementarios del Estado Mayor estaban: los de Comunica-- ciones, Hidrografía, Meteorología y Magnetismo, y el Histórico. La Escuela de Guerra Naval, dependía también del Estado Mayor de la Armada. El Jefe del Estado Mayor de la Armada era elegido libre-- mente por el Ministro entre los contralmirantes y vicealmirantes, -- ostentandodurante el desempeño de su cargo la categoría de viceal--- mirante más antiguo con todos sus derechos y preeminencias, asig-- nándosele un distintivo especial. Se preveía la aprobación de un Re-- glamento orgánico del Estado Mayor, en el que se detallarían su or-- ganización y cometidos; 8) El Consejo Superior de la Armada era el órgano consultivo del Ministro, asesorándole en los asuntos que éste considerase oportuno presentarle a su consideración. Se componía de los siguientes miembros: Ministro, que era su Presidente, Subsecre-- tario, Jefe del Estado Mayor de la Armada, y los vicealmirantes y contralmirantes con mando de Bases y Fuerzas navales. Además de los anteriores, podrían asistir, con voz y voto, los Jefe de Servi-- cio que el Ministro considerase oportuno convocar; 9) El Consejo -- de Servicios era un órgano consultivo del Ministro encargado de ase-- sorarle en todas las cuestiones administrativas de interés general y de establecer la debida coordinación entre el Estado Mayor y los -- distintos Servicios sobre necesidades de orden militar o posibilida-- des de orden administrativo, técnico o financiero. Sus vocales eran todos los Jefes de los Servicios y el Jefe del Estado Mayor de la -- Armada. La Presidencia correspondía al Subsecretario, y en su - ausencia al Jefe del Estado Mayor de la Armada; 10) La Direc-- ción de Aeronáutica Naval asumía a la vez las funciones propias de un Servicio Central con autonomía administrativa, estando encar-- gada de la dirección y de la utilización de los elementos aéreos; --- 11) La Junta de Clasificación y Recompensas, era la competente para

la declaración legal de la aptitud para el ascenso o clasificación de los individuos pertenecientes a los distintos Cuerpos de la Armada cuando hubiese duda, debiendo también ser oída en aquellos expedientes de recompensas que su importancia así lo requiriese. La Junta estaba presidida por el Subsecretario y se componía de dos Vocales: el Jefe del Servicio a que perteneciese el interesado, y otro Jefe - del mismo Cuerpo, de igual o superior categoría; 12) Por último, - se reorganizaba la enseñanza naval militar.

Como consecuencia de la reforma de la enseñanza naval - militar y de la declaración a extinguir del Cuerpo de Infantería de - Marina por el Decreto de 10 de junio de 1931, se estableció el cierre de la Academia de Infantería de Marina en el Decreto de 10 de septiembre de 1931. A fin de no perjudicar a los alumnos, se les - concedía la posibilidad de ingresar como aspirantes de Marina en el primer año de la Escuela Naval Militar.

El Decreto de 29 de septiembre de 1931 aprobó el Reglamento del Cuerpo de Intervención Civil de la Marina, creado por el Decreto de 2 de julio de 1931 y de su Cuerpo auxiliar, estableciéndose que el primero de ellos dependería de la Intervención General de la Administración del Estado. En el articulado de su Reglamento se establecía que este Cuerpo tenía carácter civil y que era parte - integrante de la Intervención General de la Administración del Estado, dependiendo tan sólo de las autoridades militares cualquiera --- que fuese su categoría en lo referente a los aspectos del régimen y funcionamiento interno de las oficinas. Este Cuerpo ejercitaría sus funciones en los diversos servicios del Ministerio de Marina de Madrid, en las escuadras, departamentos, bases naval

les y aeronavales, arsenales, parques, buques, provincias marítimas, comisiones en el extranjero, hospitales, establecimientos fabriles o industriales que tuviesen a su cargo construcciones, reparación o suministro de material para la Marina y, en general, en todos los establecimientos donde pudiesen producirse gastos que afecten al presupuesto del Ministerio de Marina. La Intervención de Marina era estructurada de la forma siguiente: 1) A nivel central: una Intervención Central en la sede del Ministerio, compuesta por una Secretaría, un Servicio de Intervención documental, económica, de gastos de personal y material, y un Servicio de Contabilidad; una Sección Fiscal afecta a la Intervención General de la Administración del Estado y una Sección Móvil; 2) A nivel periférico: una Intervención en cada Base naval. El titular de la Intervención Central de Marina era el Jefe Superior del Cuerpo, correspondiéndole las relaciones con el Interventor General de la Administración del Estado, del cual era delegado y como tal debía actuar.

La Ley de 24 de noviembre de 1931, como se ha dicho, - dió fuerza de ley al Decreto de 10 de julio del mismo año, reorganizador del Ministerio de Marina; introduciendo ligeras modificaciones en la redacción del articulado, pero no afectando sustancialmente a la estructura orgánica anteriormente diseñada.

La Subsecretaría de la Marina Civil fue creada en el seno del Ministerio de Marina por la ley de 14 de enero de 1932, si bien con absoluta separación de los organismos, autoridades y funcionarios. Esta nueva Subsecretaría era competente para todo lo referente a los diversos servicios que afectasen a la vida marítima nacional, salvo lo relativo a sanidad, aduanas, y al proyecto, construcción y reparación de puertos, que seguirían dependiendo de sus respectivos departamentos. La Subsecretaría estaba integrada por las cuatro Inspecciones Generales de Servicios; una Secretaría técnico-industrial-

comercial; y una Asesoría Jurídica. Como órgano consultivo estaba el Consejo Superior de Servicios Marítimos. La primera Inspección General era la de Navegación y constaba de cuatro Secciones: Puertos y Costas, Navegación y Registro de Buques, Tráfico y Comunicaciones marítimas, e Hidrografía y Enseñanzas náuticas; la segunda Inspección General, que era la de Personal y Alistamiento se componía de tres Secciones: Personal de la Marina Mercante, Alistamiento e Inscripción Marítima, y Personal del Estado al servicio de la Marina Mercante; la tercera Inspección General que era la de Pesca -- estaba compuesta por tres Secciones: Legislación y Pesca Marítimas, Grandes Pesquerías y Puertos Pesqueros y de Industrias Derivadas; por último, la cuarta Inspección General, que era la de Buques y Construcción Naval con una Sección: la de Construcción Naval e Industrias Auxiliares. La Secretaría General Técnico-Industrial-Comercial tenía la misión de coordinar los distintos servicios asignados a las Inspecciones Generales, así como el ejercer las funciones administrativas y de régimen interior de la Subsecretaría. Constaba de dos Secciones: la Económico-Financiera y la de Estadística General. El Consejo Superior de Servicios Marítimos estaba compuesto por -- representantes del Parlamento, de los diversos Departamentos ministeriales relacionados con la vida marítima nacional, así como de los trabajadores intervinientes en el comercio marítimo. Dentro del Consejo se constituía una Sección autónoma, integrada paritariamente -- por representantes de las entidades marítimas de todas clases relacionadas con la navegación y pesca marítimas.

La Orden de 22 de septiembre de 1932 estableció que el procedimiento administrativo ----- de la Subsecretaría de la Marina Civil, se acomodase en una serie de cuestiones a las normas vigentes en los Departamentos ministeriales civiles.

La reorganización de los Servicios Hidrográficos de la Ar

mada se llevó a cabo por el Decreto de 2 de octubre de 1932.

El Reglamento del Consejo Superior de Servicios Marítimos sería aprobado por el Decreto de 3 de septiembre de 1932. -- Posteriormente sería sustituido por otro de fecha 6 de enero de -- 1934.

Con la finalidad de facilitar la tramitación y resolución de expedientes, las Ordenes de 21 de septiembre, de 17 de octubre y de 22 de diciembre de 1933, delegaron la firma del Ministro para una serie de supuestos en el Subsecretario de Marina Civil.

Por último, el Decreto de 21 de agosto de 1934 estableció que la Subsecretaría de la Marina Civil pasase a depender del Ministerio de Industria y Comercio. Esta Subsecretaría de "Marina Civil" a pesar de su creación en el Ministerio de la Marina, desde un primer momento tuvo características especiales, adaptando su funcionamiento lo más posible al modelo de los Ministerios civiles.

## NOTAS AL CAPITULO V

- ( 1 ) Para un análisis de los antecedentes, puede verse por todos: - José María GARCIA MADARIA. Estructura de la Administración Central (1808-1931). Instituto Nacional de Administración Pública. Colección Estudios de Historia de la Administración Pública. Madrid, 1982. Especialmente páginas 233 a 284.
- ( 2 ) En este sentido, Alfredo GALLEGO ANABITARTE, quien afirma: "... El siglo XX (Constitución de 1931) incorpora el término y concepto de Gobierno (Presidente del Consejo de Ministros, artículo 86), y una referencia muy sustanciosa a los Ministros a los que les corresponde "la alta dirección y gestión de los servicios públicos" (artículo 87) pero se silencia a la Administración como una entidad orgánica propia". Derecho General de Organización. Prólogo de José Luis MEILAN GIL. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1971. Página 291.
- ( 3 ) Así, entre otros, Ramón MARTIN MATEO afirma: "Es interesante observar el orden de aparición de los diferentes departamentos ministeriales, porque responde a la progresiva concienciación del Estado moderno en lo que se refiere a su propia tarea administrativa". Voz "Ministerios". Nueva Enciclopedia Jurídica Seix. Editorial Seix, S.A.. Madrid, 1978, Tomo XVI, página 433; Aurelio GUAITA por su parte, señala: "... Esta proliferación no se debe sólo al aumento de los fines del Estado, sino primordialmente a la amplitud e intensidad de su intervención en la vida social, de forma que los nuevos ministerios han ido surgiendo por repetidos fenómenos de carioquinesis en el seno del Gobierno...". El Consejo de Ministros. Ob. cit. página 42
- ( 4 ) Sobre el contenido del Decreto de 18 de octubre de 1931, Alejandro NIETO ha señalado que las medidas contempladas no -- eran originales, sino que eran una repetición de lo ya intentado sin éxito desde hacía cien años, en La retribución de los funcionarios en España. Historia y actualidad. Editorial Revista de Occidente. Madrid, 1962, página 256 y siguientes.

Nada mejor para reflejar el espíritu de las medidas adoptadas que recoger la opinión, en unas declaraciones a la prensa, de su principal inspirador y responsable D. Manuel AZAÑA: "... La reforma ya decretada en la Administración Pública es un primer paso para la transformación completa de los servicios del Estado. Las Cortes son las que han de decir sobre el caso la última palabra cuando se vote el presupuesto; pero es preciso tener en cuenta que el Gobierno está decidido a aplicar en los respectivos

ministerios y servicios de ellos dependientes el principio en - que se inspira el Decreto de 28 de octubre, sin que esta aplicación pueda parecer un atrevimiento ni una empresa de otro jueves ..... Acerca del decreto de funcionarios se han dicho demasiadas cosas, que no están ni en su texto ni en su intención. El aumento de días y de horas de trabajo es una reforma inatacable y que no consiste más que en poner a los funcionarios públicos en el mismo pie de rendimiento que están todos los trabajadores de la nación, y todavía se queda por bajo si - se les compara a lo que sucede en la Administración pública - de otros países extranjeros. Asimismo es inatacable cuanto en el decreto se dispone respecto a la celeridad en el despacho - de los asuntos, a la intervención del público en la rapidez y - tramitación de los expedientes y en los recursos que se conceden a los interesados cuando se quedan desatendidos en sus derechos.

El principio que debe inspirar una buena reforma de la Administración, en lo que atañe al personal, es que el funcionario público viva exclusivamente de su función, que tenga conciencia profesional y que se entere de que es un colaborador del Gobierno y un servidor del interés público.

También estoy convencido de que las leyes y reglamentos más rigurosos y terminantes servirán de poco si los funcionarios en vez de guiarse por su conciencia profesional se abstienen de colaborar en el mejoramiento de los servicios..." en Crisol, Madrid, 9 de noviembre de 1931, página 11.

Sobre la reforma de AZAÑA puede verse para mayor detalle: José María GARCIA MADARIA. La reforma de la Administración Pública de 1931. Civitas Revista Española de Drcho. Adtvo. vo nº 25, Madrid 1980, págs. 271 a 283; y Blanca OLIAS DE LIMA. Los funcionarios en la Segunda República Española. Información Comercial Española, nº 522, número monográfico de dedicado al estudio de la Burocracia en España. Madrid, febrero 1977, páginas 70 a 76.

- ( 5) Sobre la Reforma Militar de la República, no objeto de esta investigación, entre otros véase: Michael ALPERT. La reforma militar de Azaña (1931-1933). Siglo Veintiuno de España Editores, S.A. Madrid, 1982; George KAMPERFELDT. La reforma militar de Azaña. Historia 16, año II, nº 13. Madrid, mayo de 1977, págs. 35 a 48; Stanley G. PAYNE. Los militares y la política en la España contemporánea. Editorial Ruedo Ibérico. París, 1968. Especialmente los capítulos 13 a 18; Gabriel CARDONA. El poder militar en la España contemporánea hasta la guerra civil. Siglo Veintiuno de España Editores, S.A. Especial

mente página 116 y siguientes; etc.

- ( 6) El artículo 44 de la ley de presupuestos de 31 de marzo de 1932 decía: "El Gobierno presentará con la antelación precisa, para que sirva de base a la confección de los próximos presupuestos, un plan de reorganización de servicios, y un Estatuto de funcionarios que abarque el personal civil, con sus distintas clases, grados y jerarquías con arreglo a normas de carácter general, compatibles con las funciones especiales de cada Ministerio.

Una Comisión Parlamentaria de 21 miembros dictaminará, previos los asesoramientos pertinentes y el estudio de las Comisiones interesadas, el correspondiente proyecto de Ley.

Las autorizaciones concedidas por esta Ley de presupuestos para reorganizar los diferentes servicios ministeriales tendrá solamente efectos provisionales, que caducarán al aprobarse el nuevo Estatuto de servicios y funcionarios".

- ( 7) En este sentido Alejandro NIETO, quien afirma: "... en este punto constituye una novedad interesantísima la vinculación -que había de mantenerse luego en toda la legislación complementaria- entre la reorganización orgánica de los servicios y la reorganización de personal". en La retribución de los funcionarios en España. Historia y actualidad. Ob. cit. página 257.
- ( 8) Sobre la creación de este Ministerio y sobre la obra de su primer titular D. Indalecio PRIETO, puede verse para mayor detalle: M.O.P.U. nº 305, diciembre 1983, número monográfico dedicado al centenario del nacimiento de Indalecio PRIETO, páginas 5 a 51.
- ( 9) Sobre la sublevación del 10 de agosto de 1932 puede verse entre otra bibliografía, el nº 76, Año VII, de Historia 16, agosto de 1976, titulado: La sublevación de SANJURJO, páginas 43 a 67.
- (10) Sobre el papel de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento del orden público durante este período puede verse la interesante y documentada obra de Manuel BALLBE: Orden público militarismo en la España constitucional (1812-1983). Prólogo de Eduardo GARCIA DE ENTERRIA. Alianza Editorial. Madrid 1983, capítulo 11 "Las contradicciones de la Segunda República y la configuración de una democracia autoritaria". Páginas 317 a 396.
- (11) El texto completo de la Ley y de las normas de desarrollo puede consultarse en el Apéndice Documental de este estudio.



- (12) He constatado en la bibliografía existente sobre la reforma de CHAPAPRIETA, que apenas se hace mención y se analiza el contenido de todos estos Decretos.
- (13) Sobre sus orígenes puede verse: Joaquín COLLADA ANDREU. - Consideraciones sobre el origen y evolución de la Intervención General de la Administración del Estado. Hacienda Pública Española, nº 31. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974, páginas 29 a 33.
- (14) Para mayor detalle sobre su figura y actuación, nada mejor, - entre la varia bibliografía, que sus propias memorias: Joaquín CHAPAPRIETA. La paz fue posible. Memorias de un Político. Estudio preliminar de Carlos SECO SERRANO. Ediciones Ariel, 1972. Es de gran interés el contenido del citado estudio preliminar del profesor SECO SERRANO, titulado: Chapaprieta: un - técnico anterior a la tecnocracia, págs. 19 a 109, en el que además de hacer un análisis de la evolución histórica de la Segunda República desde 1931 a 1936, y de elogiar la tarea intentada por el citado político, configura a la ley de Restricciones como una ley de autorizaciones al Gobierno, emitiendo finalmente el juicio de que el Gobierno presidido por Chapaprieta durante la primavera y verano de 1935 fue "la última oportunidad no ya - de la República de derechas, sino de la República misma." --- Además, su labor como séptimo ministro de Hacienda de la República puede verse en: José María GARCIA ESCUDERO. "La - semblanza de los doce ministros de Hacienda de la II República", capítulo VI de la obra colectiva dirigida por Ricardo CALLE - SAIZ: La Hacienda en la II República Española. ob. cit. págs. 1644 a 1674.

Salvador DE MADARIAGA ha descrito así la persona y la obra de CHAPAPRIETA: "... era un especialista que había sido subsecretario de Hacienda bajo la monarquía, hombre de gran voluntad y de mal carácter. Tomó el poder decidido a poner orden en la Administración del Estado y a conseguir grandes economías. Mediante la ley de que se llamó de restricciones, entró hacha en mano en el bosque espeso, pero nada virgen, de la Administración Pública. Su indomable voluntad consiguió que se aprobasen las medidas draconianas que la ley imponía, no sin provocar hondo resentimiento en las innumerables familias modestas que en España (como en muchos otros países) consideran al presupuesto del Estado como una Vaca-Diosa dispensadora de la leche y de la crema de cada día ...", en España. Ensayo de historia contemporánea. España-Calpe, S.A. Madrid, 1979. Página 368.

- (15) En este sentido Manuel RAMIREZ. Las reformas de la II República. Tucur Ediciones. Madrid, 1977. Páginas 185 y siguientes.

Este autor señala que la obra de CHAPAPRIETA tuvo un contenido saneador de la Hacienda Pública, y que la faceta de reducción de los gastos públicos estaba vinculada y era complementaria de la de obtención de nuevos ingresos para la misma, mediante la elevación de los impuestos.

- (16) Así entre otros para mayor detalle: Antonio RAMOS OLIVEIRA. Historia de España. Tomo III. México, 1952, pág. 235 y siguientes.
- (17) El apoyo parlamentario inicial que le prestó la C.E.D.A. pronto desapareció y de los 25 proyectos de ley que tenía preparados, pocos se transformaron en realidad y de forma además limitada. Para mayor detalle entre otros véase: Ricardo CALLE SAIZ y otros. La Hacienda en la II República Española. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1981, páginas 1448 y siguientes.
- (18) Así entre otros, Emilio RUIZ. La política presupuestaria radical-cedista. Leviatán. Revista Mensual de Hechos e Ideas. Madrid, Julio de 1935, Número 15, págs. 36 a 45. En este duro artículo contra CHAPAPRIETA se le acusaba de continuar con la actitud conservadora de todos los gobiernos de la Monarquía de "el santo honor al déficit" y de no practicar a sensu contrario una política moderna y no tradicional de carácter expansionista que la realidad del momento demandaba. Igualmente crítico fue el editorial del nº 18 de la Revista Leviatán, de octubre-noviembre de 1935, titulado Las economías del Sr. Chapaprieta, págs. 37 a 45.
- (19) Además de las citas de las memorias del autor, Blanca OLIVAS DE LIMA, Los funcionarios en la Segunda República Española. ob. cit. pág. 73 y siguientes; Joaquín ARRARAS en Historia de la Segunda República Española. Texto abreviado, Editora Nacional. Madrid, 1965, págs. 342 a 343, señalaba: "...Los funcionarios y las Clases Pasivas -todos ellos tradicionalmente mal remunerados- se dolieron como si les arrancaran la piel. La indignación no era sólo contra el autor de las leyes, sino también contra aquellos partidos que las hicieron posibles con sus votos. Los proyectos parecían más bien de un arbitrista dispuesto a reducir los déficits por la supresión de servicios y funcionarios, sobre los cuales caía con hacha de abordaje..."; José María GIL ROBLES en No fue posible la paz. Ediciones Ariel. Barcelona, 1968. páginas 348 y siguientes, señala el hecho de que el mayor peso de la aplicación de la ley de Restricciones recayó sobre los funcionarios más modestos.
- (20) La importante acumulación de competencias en el seno del Ministerio de Hacienda es una característica no sólo española, si

no común a otras Administraciones continentales europeas. Así entre otros autores Francis-Paul BENOIT, señala que la contemplación sólo de "estructura vertical" del Ministerio de Hacienda es insuficiente, ya que debe contemplarse también la "estructura horizontal". Este Ministerio tiene situación particular con respecto a los demás, ya que dispone de un "observador" (en nuestra Administración diríamos un "Interventor") dentro de cada Ministerio, el cual tiene la posibilidad de veto y de limitación de las actuaciones y de los proyectos de los Ministros; en El Derecho Administrativo Francés. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1977, páginas 127 y siguientes.

- (21) Aunque la Administración militar del Estado no constituye el objeto principal de este estudio, se hacen, no obstante, algunas consideraciones sobre sus características y evolución, con la finalidad de tener una visión global de toda la Administración central del Estado durante el sexenio republicano. Sobre el concepto, caracteres y evolución de la Administración Militar en España puede verse entre otros: Aurelio GUAITA. Derecho Administrativo Especial I. Librería General. Zaragoza, 1969. Página 65 y siguientes.
- (22) Los escasos titulares de las carteras militares, que a la vez tenían la carrera militar fueron los siguientes: general D. Carlos MASQUELET LACACI, titular de la cartera de Guerra en tres ocasiones (3 de abril de 1935 al 6 de mayo de 1935 en el Gobierno presidido por D. Alejandro LERROUX, 19 de febrero de 1936 al 7 de abril de 1936 y 7 de abril de 1936 al 13 de mayo de 1936, en los Gobiernos presididos por D. Manuel AZAÑA); almirante D. Francisco SALAS GONZALEZ, titular de la cartera de Marina en dos ocasiones (3 de abril de 1935 al 6 de mayo de 1935, en el Gobierno presidido por D. Alejandro LERROUX y 14 de diciembre de 1935 al 30 de diciembre de 1935 en el Gobierno presidido por D. Manuel PORTELA VALLADARES); general D. Nicolás MOLERO LOBO, titular de la cartera de Guerra en dos ocasiones (14 de diciembre de 1935 al 30 de diciembre de 1935, y 30 de diciembre de 1935 al 19 de febrero de 1936, en los Gobiernos presididos por D. Manuel PORTELA VALLADARES); y almirante D. Antonio AZARDA GRESILON, titular de la cartera de Marina en una sola ocasión (30 de diciembre de 1935 al 19 de febrero de 1936, en el Gobierno de D. Manuel PORTELA VALLADARES). Hay que señalar que posteriormente, el General Franco invertiría esta tendencia en sentido contrario, al proveer las carteras militares de sus sucesivos gobiernos sólo con personas procedentes de la carrera militar. Para mayor detalle sobre el último punto, véase: Amado DE MIGUEL. Sociología del franquismo. Análisis ideológico de los Ministros del Régimen. Editorial Euros. Barcelona, 1975. Páginas 157 a 165.

- (23) Manuel RAMIREZ ha señalado que desde 1918, AZAÑA se había dedicado al estudio de cuestiones militares y concretamente al modelo francés. Tal interés y dedicación se debió principalmente a dos razones: primera por razones de la propia situación española, y segunda por la importancia que los asuntos y política militar tuvieron en todo el mundo al estallar la primera guerra mundial. En Las reformas de la II República Española. Ob. cit. Página 51.

Sobre la reforma militar de la Segunda República existe una amplia bibliografía, de la cual se ha hecho ya precedentemente referencia.

- (24) Para mayor detalle véase: Antonio RAQUEJO ALONSO. "La intervención General de la Administración del Estado (1808-1974) en Itinerario histórico de la Intervención General del Estado. - ob. cit. página 395 y siguientes.
- (25) Sobre el origen de la Ley de Jurisdicciones, entre otros puede verse: Manuel MUELA, quien señala: "... Ese ambiente de contestación, como se diría hoy, con el que inicia el reinado de Alfonso XII va a provocar un crecimiento del protagonismo militar, alentado en parte por el rey y por la conciencia de los militares, de ser un sostén importante del régimen. Consecuentemente, los ataques a la institución militar menudearían y los militares respondieron a ello, imponiendo una Ley de Jurisdicciones que los convertía en juez y parte de todas aquellas cuestiones litigiosas que afectasen directa o indirectamente a las fuerzas armadas. Es así como se va ahondando la separación entre la milicia y los ciudadanos, sin beneficio para la institución militar, ni desde luego, para la sociedad española...", en Azaña Estadista. Editorial Nuestra Cultura. Madrid, 1983. Página 65.
- (26) La exposición de motivos del Decreto de 27 de abril de 1931, decía significativamente: "Las reformas que el Gobierno de la República se propone introducir en la organización y régimen del Ejército, habrán de llevarse a cabo en dos partes: una más urgente y sencilla, la acometerá desde luego el Gobierno, en virtud de los poderes que la revolución ha puesto en sus manos; otra, que ha de comprender las bases legales de la institución militar está referida a las Cortes. Votarán en su día éstas una nueva Ley constitutiva; fundarán sobre algo más que el papel de la GACETA la instrucción premilitar que permita, con ventaja del Tesoro público y de la producción nacional, la reducción del tiempo de servicios en filas; fijarán las normas de reclutamiento e instrucción de la Oficialidad y la tropa, así como la selección del Estado Mayor General; darán una Ley de cuadros para establecer las plantillas según las necesidades que la técnica profesional determina, y una Ley de efectivos que sustraí

ga la importancia y cuantía de cada unidad táctica a las arbitrariedades administrativas de los licenciamientos anticipados, rebaja del Servicio y otras combinaciones reprobables, ajenas cuando no contrarias, a la buena preparación de la tropa para la guerra; proveerán las Cortes al armamento de las fuerzas que el país necesita y a la eventualidad de una movilización; - revisarán los principios en que se basa nuestra justicia militar, corrigiendo los defectos de un Código penal arcaico y durísimo; votarán el primer presupuesto de Guerra que revele exactamente nuestra organización armada y su costo, que con otras innovaciones que no son de analizar en este preámbulo, dotarán a España de la capacidad defensiva propia de un pueblo libre y - pacífico e infundirán en la clase militar aquella seguridad de - justicia y buen gobierno en su carrera, no sólo conciliable, si no estrechamente ligada al respeto de los derechos inherentes a la ciudadanía. Los soldados de España, sujetos por el deber a una disciplina rigurosa, quedarán merced a la obra legislativa de la República, libres para siempre, como todos los españoles, del despotismo ministerial. La debilidad en que habían caído las Cortes en virtud de motivos pertenecientes al problema general político de la nación, nos tenían sometidos al arbitrio sin freno de los Ministros, últimamente concentrado en - una sola persona, sobre la cual ha caído ya la cólera del pueblo y la sanción de la Historia. Pero el despotismo ministerial, pernicioso en todos los servicios del Estado, en ninguno lo ha sido tanto como en el departamento de la Guerra, porque a la indefensión en que estaban todos los ciudadanos se junta, respecto del personal militar, la fuerza de la disciplina. El Ejército -- obediente a la Ley se calla...".

- (27) Para un mayor detalle de este período puede verse el Capítulo XII: "Siete meses en el Ministerio de la Guerra" de la obra de José María GIL ROBLES: No fue posible la paz. Ob. cit. páginas 233 a 264.
- (28) ALCALA-ZAMORA se opuso sistemáticamente a todo nombramiento a favor del General FRANCO, pronunciando en el Consejo de Ministros celebrado el día 17 de mayo de 1935 en el que fue nombrado el General FRANCO Jefe del Estado Mayor Central del Ejército, la siguiente frase histórica: "Los generales jóvenes son aspirantes a caudillos fascistas". Citado por José María GIL ROBLES en No fue posible la paz. Ob. cit. página 235.
- (29) La exposición de motivos del Decreto de 23 de abril de 1931 decía significativamente: "La revolución del 14 de abril, que - por voluntad del pueblo ha instaurado la República en España, extingue el juramento de obediencia y fidelidad que las fuerzas armadas de la Nación habían prestado a las instituciones hoy -

desaparecidas.

No se entiende en modo alguno que las fuerzas de mar y tierra del país estaban ligadas, en virtud de aquel juramento por un vínculo de adhesión a una dinastía o una persona. La misión de la Marina de guerra es sostener la independencia de la Patria.

Esta doctrina, tan sencilla y tan clara, sobre la cual fundara la República su política militar, va a tener ahora un desarrollo completo y su perfección. La Marina es nacional, así como la Nación no es patrimonio de una familia. La República es la Nación que se gobierna a sí misma. La Marina forma parte integrante de la Nación organizada para su propia defensa. Resulta pues evidente, que tan sólo en la República pueden llegar el Estado y sus servidores en armas a la identidad de propósitos, de estímulos y de disciplina en que se sustenta la paz interior y, en caso de agresión, la defensa eficaz de nuestro suelo. Al tender hoy la República a los Generales, Jefes y Oficiales de su Marina de guerra, la fórmula de una promesa de fidelidad, de obediencia a sus leyes y de empeñar su honor en defenderla con las armas, les brinda la ocasión de manifestar libre y solemnemente los sentimientos que, como a todos los ciudadanos españoles, dirigen hoy su conducta. El Gobierno de la República se complace en declarar su satisfacción por el comportamiento de los Generales, Jefes y Oficiales de la Marina de Guerra en los días que acaban de transcurrir, y asegura a cuantos desde ahora la sirven que en el régimen y gobierno de ella seguirá las mismas normas de legalidad y responsabilidad, de severa disciplina, de benigna consideración a los sentimientos respetables y de recompensa a las virtudes cívicas que se propone aplicar en todos los organismos e institutos del Estado. Respectuosa la República con la conciencia individual, no exige la promesa de adhesión. Los que opten por servirla, otorgarán la promesa; los que rehusen prestarla, será que prefieren abandonar el servicio. La República es para todos los españoles; pero sólo pueden servirla en puestos de confianza los que, sin reservas y fervorosamente, adopten su régimen. Retirar del servicio activo a los que rehusen la promesa de fidelidad no tiene carácter de sanción, sino de ruptura de su compromiso con el Estado".

- (30) La exposición de motivos del Decreto de 10 de julio de 1931, reorganizador de la Marina de Guerra decía significativamente: "La evidente desproporción que existe entre los elementos de defensa naval con que hoy puede contar España y el sacrificio económico que su sostenimiento impone al país sería por sí sola, razón suficiente para que el Gobierno de la República se preocupase de dar a nuestra Marina militar una organización

que, conservando a los barcos de nuestra flota y a las bases - en que ellos se apoyan toda su eficacia, permitiese reducir con siderablemente los gastos que a la Nación origina el mantenimiento de un tan costoso instrumento de guerra.

Más la necesidad y urgencia de una reorganización de nuestras fuerzas navales se acentúa si se tiene en cuenta que en la ac-- tual estructura de aquéllas, barcos y bases son, más que el instrumento eficaz a cuyo servicio se pone el elemento personal -- pretexto para acrecentar el desarrollo de nutridos y múltiples - Cuerpos a todas luces excesivos para la modestia de nuestro poderío naval y que por su propio desproporcionado crecimiento - más entorpecen que facilitan el normal desarrollo del plan naval que las necesidades de la defensa de nuestro territorio y el imperativo de las relaciones internacionales impongan.

El exceso de personal en cada uno de los Cuerpos que hoy constituyen nuestra Marina militar y la multiplicidad de ellos no sólo - no han dado mayor eficacia a nuestras fuerzas navales, sino que se la han mermado, dando origen a confusión en el desempeño - de las funciones privativas de cada Cuerpo y pudiendo fomentar rivalidades absolutamente incompatibles con el espíritu de abnegación y sacrificio que debe animar a toda Corporación militar.

Por otra parte, el hecho de no haber existido en nuestra Marina de guerra hasta hace muy poco tiempo una organización apta para prever, ordenar y dirigir la utilización de las fuerzas navales ha dado lugar a que ésta se desarrollase, no conforme a una doctrina bien definida y a un plan en ella basado, sino siguiendo las fluctuaciones de una opinión pública vacilante o sometiéndose a - la arbitrariedad de inciativas personales.

Son todos los apuntados males que tienen su origen en una organización defectuosa, y para corregirlos es preciso dar a los elementos que constituyen la Marina militar una estructura que permita a cada uno de ellos desarrollar sus actividades, ni invadir facultades de los otros, que haga posible la reducción de todos a los límites que nuestro modesto poderío naval señala como -- discretos, que favorezca la fusión de aquellos cuya misión los lleva a trabajar en estrecha colaboración y que haga factible la extinción de aquellos otros cuya función, con ser muy interesante para la Marina, no justifica, sin embargo, la existencia de Cuerpos de costoso sostenimiento.

Buscando alcanzar esas finalidades, la nueva organización que a la Marina militar se da en este Decreto establece como básicos principios de carácter general que tienen ya categoría de - postulados en las principales organizaciones navales del mundo

y que al fijar concretamente cuales son las atribuciones del -- Mando y cuáles las de la Administración y al dar a los servicios por ésta desempeñados la necesaria libertad de acción, evita la confusión hoy existente entre las funciones que competen a los diversos Cuerpos que constituyen la Marina militar.

Para llevar a la práctica estos principios básicos ha sido preciso modificar la estructura y funcionamiento de algunos de los organismos ya existentes y crear otros que respondan al criterio de delimitación y coordinación de funciones en que el presente Decreto se inspira. Para ello se limitan las facultades del actual Estado Mayor de la Armada a las de índole puramente militar, se da a la elección de su Jefe una amplitud que antes no tenía y a los servicios complementarios se les otorga una autonomía de que carecían anteriormente.

Por su parte, los servicios de la Administración indispensables para la eficiencia del poder militar se organizan en forma que puedan desarrollar sus funciones con aligeramiento de trámites burocráticos y liberados de intervenciones perturbadoras..."



## CAPITULO VI. LA ESTRUCTURA INTERNA DE LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES.

### 1) Las competencias del titular del Departamento.

La figura del Ministro como es sabido, tiene sus orígenes en el reinado de Felipe V, quien en 1705 procedió a dividir las competencias del Secretario de Estado y del Despacho Universal en dos Secretarios uno para Guerra y Marina, y otro para las demás materias, debido a la Guerra de Sucesión; y posteriormente en 1714, efectuó una segunda reforma creando cinco Secretarías de Despacho (Estado, Guerra, Marina e Indias, Hacienda y Justicia) (1).

La Constitución de Cádiz de 1812, en sus artículos 222 al 230, contempló y reguló por primera vez la figura del Ministro en el constitucionalismo español. Siguiendo esta tradición constitucional de contemplar en cada una de las diferentes Constituciones habidas los diferentes órganos e instituciones, la de 1931 no fue una excepción.

Por su parte la Constitución republicana de 1931 contemplaba al Ministro en su doble aspecto de miembro del Gobierno y responsable o titular de una cartera o departamento ministerial (obviamente esta segunda faceta no afectaba al Ministro sin cartera, que tenía una naturaleza y cometido fundamentalmente político y no administrativo). En cuanto a la segunda faceta o aspecto del Ministro (más administrativa que política) como titular de un Ministerio, que es la que aquí ahora nos interesa y se contempla, estaba comprendida en los artículos 87 párrafo segundo, y en el 91. Ambos artículos, eran casi una transcripción de lo regulado en el artículo 56 de la Constitución alemana de Weimar, que como ya se ha reseñado precedentemente tanto influjo tuvo en la Constitución republicana de 1931.

Si el artículo 87, párrafo segundo, decía: "A los Ministros - corresponde la alta dirección y gestión de los servicios públicos asig-

nados a los diferentes departamentos ministeriales". Como contrapartida a esta asignación departamental, el artículo 91 establecía la responsabilidad individual derivada de su gestión al frente de su Departamento, con independencia de la colectiva que tenía como miembro del Gobierno. De esta regulación constitucional puede deducirse que el Ministro titular de un Departamento ministerial, tenía una "cierta independencia administrativa"; sin perjuicio por una parte de su subordinación política y administrativa a la autoridad y decisiones -- del Consejo de Ministros, y de otra de su sometimiento a la supremacía y coordinación político-administrativa que comprendía al Presidente del Gobierno (2).

Evidentemente este reconocimiento constitucional de la máxima autoridad y responsabilidad del Ministro (3) sobre el departamento ministerial que tenía a su cargo, era reconocido y denominado de varias formas con idéntica significación en la normativa reguladora de los diferentes Departamentos. Así se pueden señalar, entre otros, los siguientes ejemplos: el Decreto de 4 de enero de 1932 reorganizador de algunas dependencias del Ministerio de Obras Públicas hablaba del Ministro como "jefe superior de los servicios del Ministerio"; la base 1ª de la Ley de bases de la Hacienda Pública de 3 de diciembre de 1932, señalaba que la Administración de la Hacienda Pública actuaría bajo "la alta autoridad del Ministro" de Hacienda; el Decreto de 8 de agosto de 1935 que aprobó el Reglamento del Notariado, señalaba que el Ministro de Justicia era "el jefe superior del Notariado"; etc.

Como manifestaciones de esa autoridad administrativa máxima del Ministro sobre el conjunto del órgano complejo que es todo Departamento ministerial, se pueden señalar las siguientes competencias:

- a) El dirigir, coordinar, e inspeccionar la actuación de todos los órganos y unidades administrativas existentes en el seno del Departamento.

- b) El ejercicio de la potestad reglamentaria reconocida en el artículo 90 de la Constitución, en el ámbito de su Departamento.
- c) El envío al Consejo de Ministros, para su discusión y aprobación, en su caso, de los anteproyectos de Ley y de Decreto.
- d) La proposición al Consejo de Ministros del nombramiento de los altos cargos de su Departamento (Subsecretarios, Directores Generales, Delegados del Gobierno, Directores de Organismos Autónomos).
- e) El nombramiento de los responsables de los órganos y unidades administrativas existentes en el seno de su departamento, cuyo nombramiento no estuviese reservado al Consejo de Ministros: Subdirectores Generales, Jefes de Servicio, Jefes de Sección y - Jefes de Negociado.
- f) La jefatura de personal sobre todos los funcionarios de su departamento. Así, a título de ejemplo, el Decreto de 9 de junio de - 1931, autorizaba a los ministros durante el período electoral, para hacer con arreglo a las leyes todos los nombramientos, traslados y suspensiones de funcionarios.
- g) Ostentar la Presidencia (a veces delegada en el Subsecretario, - salvo alguna excepción) de las Comisiones y de los órganos consultivos existentes en el seno de su Departamento, así como designar los miembros electivos de los mismos.
- h) Nombrar el personal directivo de los organismos autónomos adscritos a su Departamento, y controlar la actuación administrativa de los mismos.
- i) Resolver los recursos administrativos planteados.

- j) Resolver las contiendas surgidas entre las autoridades y órganos de su departamento.
- k) Formular y presentar, para su aprobación por el Consejo de Ministros, el anteproyecto de presupuesto de su departamento. Ahora bien, no les correspondía la aprobación de las cantidades asignadas presupuestariamente para su Ministerio; contrariamente sí estaban facultados y les correspondía la aprobación de los presupuestos de los organismos autónomos adscritos y dependientes de su departamento, los cuales a veces por cierto eran superiores a los del propio Ministerio tutelante (así entre otros, los del Instituto Nacional de Previsión, del Instituto de Reforma Agraria, etc.).
- l) Disponer de los gastos de su departamento dentro de los crédi-tos autorizados. La ordenación de los gastos correspondía a la Intervención Delegada del Ministerio de Hacienda existente en cada Departamento.
- m) La firma de los contratos hasta los límites autorizados, etc.

En síntesis, se puede decir que a los Ministros en su faceta administrativa les correspondía ejercer la alta dirección, coordinación y control sobre la actuación administrativa de todos los órganos y unidades administrativas existentes en su Departamento, así como sobre la de los entes adscritos al mismo.

Por último, hay que señalar que el conjunto de potestades y competencias anteriormente señaladas que constituyeron "el poder administrativo" formalmente atribuido a todos los Ministros miembros del Gobierno titulares de una cartera o departamento ministerial; en la práctica no era totalmente idéntico pues en primer lugar había que tener en cuenta de qué Ministerio se era titular (obviamente no era -

lo mismo ser titular del Ministerio de Hacienda que del de Comunicaciones) y en segundo término, influía mucho en el modo de ejercicio del "poder administrativo" atribuido, la personalidad política del Ministro titular del Departamento (así mientras una serie de Ministros pasaron inadvertidos, otros en cambio destacaron notablemente en su actuación: LARGO CABALLERO en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social; PRIETO en Obras Públicas; AZAÑA y GIL ROBLES en el de la Guerra; CARNER y CHAPAPRIETA en el de Hacienda, etc.).

## 2) El Gabinete del Ministro

El Gabinete del Ministro no era un órgano existente con carácter general en los Ministerios civiles republicanos, sino tan sólo en alguno de ellos. Su antecedente puede decirse que fue "la Junta de Jefes", creada por el Real Decreto de 18 de junio de 1852.

Por otra parte, la regulación y referencias sobre este órgano en el sexenio republicano fueron inexistentes, salvo la excepción de la Orden de 21 de octubre de 1931, por la que se creó en el Ministerio de Fomento, el Gabinete del Ministro. Si bien la finalidad y filosofía sobre este órgano, contenida en la exposición de motivos de la citada Orden, puede decirse que en cierto modo se correspondía con lo que en la doctrina y la realidad actuales conocemos por Gabinete del Ministro; por el contrario la composición y competencias del mismo no se correspondían con la configuración actual, pudiendo decirse que en la práctica era parecido a lo que hoy conocemos como "Consejo de Dirección del Ministerio".

Así, la exposición de motivos de la Orden de 21 de octubre de 1931 decía textualmente: "Existe en otras naciones, cerca de cada Ministro, el llamado Gabinete, agrupación de funcionarios, dependientes directamente de aquél, para auxiliar al Ministro en todo aquello que reglamentariamente no esté atribuido a los diversos órganos de -

la Administración ...".

Componían el Gabinete del Ministro de Fomento: el Subsecretario, los Directores Generales del Departamento, el Jefe de la Asesoría Jurídica, los Jefes de Sección que se considerase oportuno por el Ministro y cierto número de funcionarios del Ministerio, en número no superior a quince.

Se podía organizar internamente en Secciones, de carácter fijo o eventual, para el desempeño de sus tareas.

Las tareas asignadas al Gabinete eran: el estudio y preparación de las disposiciones administrativas que hubiere de aprobar el Ministro, el suministro de toda clase de datos e informes que le fuesen demandados por el Ministro y con carácter residual efectuar cualquier otro trabajo de asesoramiento que no correspondiese a --- otros funcionarios.

En síntesis, se podría decir que el Gabinete del Ministro era un órgano de apoyo al Ministro, de carácter no activo sino staff (en el párrafo segundo del artículo 3º de la citada Orden, se decía que "el Gabinete y las personas que lo constituyen carecen, en cuanto a su actuación en él, de toda facultad activa de la Administración"), y de duración temporal limitada al tiempo de duración del mandato del Ministro (el artículo 5º de la Orden antes citada, establecía: "Al -- cesar el Ministro en el desempeño de su cartera, quedará disuelto el Gabinete").

Por último, en el Ministerio de Hacienda fue creado por el Decreto de 30 de diciembre de 1932 un Consejo de Dirección para ayudar al Ministro, si bien la naturaleza y funciones de este órgano diferían notablemente de las del Gabinete del Ministro, ya que entre

otras tenía competencias no sólo asesoras sino también inspectoras y resolutorias sobre el conjunto del Departamento.

### 3) Las Subsecretarías

#### a) Preámbulo

Las Subsecretarías aparecen por primera vez en nuestra -- historia administrativa en virtud del Real Decreto de 16 de junio de 1834, a imitación del modelo británico y con la finalidad de auxiliar al Ministro en sus tareas administrativas cotidianas al frente del -- Departamento (4).

Esta figura sufre diversas vicisitudes a lo largo de nuestra historia, en especial durante la Dictadura primorriverista hasta llegar a la Segunda República. En el régimen republicano, continúa teniendo las características básicas con las que surgió, siendo la segunda autoridad administrativa del Departamento y teniendo una competencia administrativa de carácter general sobre todo el ámbito del Ministerio. Por otra parte, el Subsecretario durante la Segunda República tampoco tenía el carácter de "Viceministro", según la tradición administrativa española, ya que no sustituía como titular (sí por delegación) al Ministro por causa de ausencia, imposibilidad o enfermedad, y siendo una figura con competencias de carácter administrativo y no políticas (5).

Además de las anteriores, que constituían las Subsecretarías "tradicionales", "clásicas", "normales" u "ordinarias", existían un segundo tipo o clase de Subsecretarías, surgidas por razones fundamentalmente funcionales, denominadas "especiales", "especializadas" u "operativas" (6).

Mientras que las Subsecretarías "ordinarias" o "tradicionales" tenían una competencia de carácter general sobre todo el Departamento, las segundas o "especiales", tenían tan sólo una competencia re-

ducida y específica sobre aquella parcela o sector administrativo del Departamento que se les encomendaba. Por otra parte, mientras que la existencia de las Subsecretarías "ordinarias" o "normales" estaba generalizada a todos los Ministerios Civiles (respecto a los Ministerios Militares, cabe señalar que tradicionalmente sólo existía en el Ministerio de la Guerra y no en el de Marina), por contra la existencia de las Subsecretarías "especiales" no era generalizada, y -- tan sólo se circunscribía a algunos Departamentos ministeriales cuando razones de oportunidad o especialización funcional aconsejaban su creación.

Durante el sexenio republicano, fueron creadas por orden -- cronológico las siguientes Subsecretarías "especiales":

- La Subsecretaría de la Marina Civil, creada por la Ley de 14 de enero de 1932 en el Ministerio de Marina. Posteriormente por el Decreto de 21 de agosto de 1934 pasó a depender del Ministerio de Industria y Comercio. Su composición administrativa era la siguiente: 4 Inspecciones Generales de Servicios (de Navegación, con 4 Secciones; de Personal y Alistamiento, con 3 Secciones; de Pesca, con 3 Secciones; y de Buques y Construcción Naval, con 1 Sección), una Secretaría General Técnico-Industrial-Comercial, y una Asesoría Jurídica. Fue suprimida por el Decreto de 16 de octubre de 1935, aprobado para el desarrollo de lo previsto en la Ley de Restricciones. Esta Subsecretaría aunque estaba adscrita a un Ministerio Militar, tenía competencias de carácter civil, ya que en el artículo 1º de la Ley creadora se decía textualmente: "dependiente del Ministerio de Marina, pero con absoluta separación de los organismos, autoridades y funcionarios de la Marina Militar ..."
- El Decreto de 25 de diciembre de 1933, creó en el refundido Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión dos Subsecretarías: la de Trabajo y Acción Social, que debe estimarse la normal del --



Departamento, ya que en ésta delegaba el Ministro sus competencias, y la de Sanidad y Previsión como especializada. La Ley de 16 de marzo de 1934 dió fuerza de Ley al anterior Decreto.

- El Decreto de 16 de marzo de 1936 establecía que el Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión, constaría de dos Subsecretarías: la de Trabajo y Acción Social, ya existente anteriormente y siendo la "normal" del Departamento; y la de Sanidad y Beneficencia (antes llamada de Sanidad y Previsión), que sería la "especializada".

Todos los Departamentos ministeriales republicanos tenían Subsecretaría, y en los de nueva creación son inmediatamente creadas éstas. Así, por ejemplo, el Decreto de 16 de abril de 1931 creó la Subsecretaría del Ministerio de Comunicaciones, y el Decreto de 4 de enero de 1932 la del Ministerio de Obras Públicas. Por otra parte, en los departamentos ministeriales surgidos de la división de los existentes, también son creadas Subsecretarías.

b) Competencias del Subsecretario.

Entre las competencias del Subsecretario, como segunda autoridad o nivel administrativo del Departamento, pueden citarse las siguientes:

- a) La competencia de carácter general sobre todo el Departamento.
- b) Ser órgano de comunicación entre todos los órganos y unidades administrativas existentes en el Departamento (el Decreto de 4 de enero de 1932, hablaba de "órgano de comunicación con las Direcciones y servicios"), así como con los otros Departamentos.
- c) Actuar por delegación del Ministro (con la finalidad de descargarle y ayudarle en su tarea) en aquellas materias que le fuesen

expresamente delegadas. La delegación de "firma" o "la delegación de servicios" es una constante frecuente en el sexenio republicano, sobre todo a partir de 1934, pudiendo citarse entre otras, las siguientes referencias expresas: la Orden de 11 de septiembre de 1933, delegando firma en el Subsecretario del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes; la Orden de 20 de septiembre de 1933, delegando firma en el Subsecretario del Ministerio de Hacienda; la Orden de 23 de noviembre de 1933, delegando firma en el Subsecretario del Ministerio de Justicia; la Orden de 24 de mayo de 1934, delegando la firma en el Subsecretario del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes; la Orden de 21 de septiembre de 1934, delegando la firma en el Subsecretario de Marina Civil en el Ministerio de Industria y Comercio; la Orden de 13 de octubre de 1934, delegando el despacho de los asuntos de Marruecos y colonias en el Subsecretario del Ministerio de la Presidencia; la Orden de 23 de octubre de 1934, delegando la firma en el Subsecretario del Ministerio de Trabajo; la Orden de 9 de febrero de 1935, delegando la firma en el Ministerio de Comunicaciones; el Decreto de 7 de enero de 1936, delegando servicios en la Subsecretaría de Industria y Comercio del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, etc. No obstante, había una serie de supuestos tasados en los que no cabía expresamente la delegación de firma o de resolución (7).

Hay que señalar que las resoluciones dictadas por las Subsecretarías por delegación, se entendían como expresamente definitivas en virtud de las normas delegantes; pudiendo en su caso, los interesados cuando procediese, interponer contra las mismas el recurso contencioso-administrativo.

Puede deducirse tras lo anterior, que durante el sexenio republicano se produce un aumento progresivo de las competencias no

propias, sino delegadas de las Subsecretarías.

- d) Presidir por sí, o por delegación del Ministro los órganos consul  
tivos del Departamento. Además de lo anterior, los Subsecreta---  
rios solían ser miembros natos de los citados órganos consulti---  
vos, y muchas veces Vicepresidentes de los mismos. Así el Sub--  
secretario de Trabajo y Previsión Social era vocal nato del Con--  
sejo de Trabajo y Presidente de la Junta Consultiva de Seguros;  
el Subsecretario de Hacienda, según el Decreto de 30 de diciem--  
bre de 1932, lo era a su vez del Consejo de Dirección del Minis--  
terio; el Subsecretario del Ministerio de Estado, era el Secreta--  
rio de la Junta Permanente de Estado, en virtud del Decreto de -  
7 de noviembre de 1933; el Subsecretario de Sanidad y Asistencia  
Pública era el Vicepresidente del creado Consejo Nacional de Sa--  
nidad y Asistencia Pública, en virtud del Decreto de 19 de abril  
de 1934; el Subsecretario de Trabajo y Acción Social presidía la  
Junta Central de Emigración, en virtud de la Orden de 26 de oc--  
tubre de 1935; presidía por delegación sin derecho a voto, el Sub  
secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes el Consejo de --  
Rectores, en virtud de la Orden de 22 de noviembre de 1935, --  
etc.
- e) Los Subsecretarios formaban parte de las Comisiones Interminis--  
teriales creadas; así como también de las Comisiones Ministeria--  
les o Departamentales, siendo en estas últimas muchas veces --  
Presidente titular o por delegación, y en su caso Vicepresidente.
- f) Era miembro de los órganos colegiados de gobierno de los organis  
mos autónomos adscritos al Departamento.
- g) Inspección de servicios y régimen interno de funcionamiento del -  
Ministerio, etc.

La regulación detallada de las competencias de las Subsecretarías, en las reorganizaciones totales o parciales de los Ministerios, fue una excepción. Así entre ellas, puede citarse el Decreto de 21 de enero de 1932, que señalaba como competencias de la Subsecretaría de Comunicaciones las siguientes: organización del personal del Ministerio y sus dependencias centrales; gobierno interior; -habilitación y empleo del material; preparación del despacho del Ministro con el Jefe del Gobierno; firma del Ministro; registro general; distribución de la entrada y cierre del Presupuesto General del Ministerio; obras del Ministerio y edificios de provincias; contratos de arriendo y sus incidencias; propuesta de honores a funcionarios; centro telefónico oficial y servicio telegráfico oficial; cifra de telegramas; servicio de guardia permanente, civil y militar; prensa; administración, redacción y órdenes de inserción en el "Diario Oficial" - del Ministerio; imprenta; archivo y biblioteca.

En cuanto al procedimiento de actuación de las Subsecretarías sólo fue aprobado el de la Subsecretaría de la Marina Civil por la Orden de 22 de septiembre de 1932, para distinguirlo del procedimiento administrativo militar aplicable al resto del Ministerio de Marina, dadas las características singulares de aquella.

En cuanto a la estructura administrativa interna de las Subsecretarías, hay que decir que variaba según los Departamentos ministeriales (8). En todos los Departamentos ministeriales existía normalmente en el seno de la Subsecretaría una unidad administrativa muy destacada que era la Oficialía Mayor, además de las Inspecciones en el caso de su existencia, entre otras varias unidades administrativas. Las Asesorías Jurídicas, solían estar generalmente adscritas a las Subsecretarías.

La Oficialía Mayor (9) era una unidad administrativa normalmente existente en la mayoría de los Ministerios civiles republicanos

teniendo una competencia de carácter residual en aquellas materias - no expresamente asignadas a otra unidad administrativa de la Subsecretaría.

El artículo 5º del Decreto de 21 de enero de 1931, reorganizador del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, detallaba así - las competencias de esta unidad administrativa:

"El servicio general del Ministerio u Oficialía Mayor tendrá a su cargo la preparación de los Decretos que emanen del Ministerio; las relaciones con las Cortes y con otros - Departamentos, Centros y Autoridades, sobre asuntos de carácter general no asignados a la competencia de otras dependencias del Ministerio y la resolución de los mismos, en su caso; la apertura y distribución de la correspondencia oficial, el registro - general de la misma y la custodia de los - archivos; todo lo relativo al régimen de los diversos Cuerpos o plantillas de funcionarios adscritos al Departamento; el conocimiento y gestión de lo referente al régimen económico del Ministerio y cuantos asuntos estén relacionados con la administración y contabilidad de la Hacienda pública; la gestión y tramitación de los contratos de adquisición o arriendo de locales, mobiliario, - instalación y suministros diversos y la habilitación del personal".

Por su parte, la Orden de 31 de mayo de 1932 aprobatoria del Reglamento General de los servicios del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, en su artículo 2º señalaba que la Oficialía Mayor - del Ministerio o "servicio general" constaba de 6 Secciones (Registro General, Asuntos Generales, Personal, Contabilidad, Habilitación y - Archivo General).

El Decreto de 13 de septiembre de 1935 procedió a la creación de la Oficialía Mayor hasta ese momento inexistente en el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. El Decreto creador, -- además de detallar también las competencias de la citada unidad ad-

ministrativa, establecía que su titular sustituiría al Subsecretario y a los Directores Generales en caso de ausencia, vacante o enfermedad.

c) El estatuto personal del Subsecretario.

El cargo de Subsecretario era un cargo político, pues era - de libre designación y su titular no debía cumplir ningún requisito -- previo. El Decreto de 15 de abril de 1931, estableció el libre nombramiento de los altos cargos de la Administración, derogando algunos de los requisitos previamente exigidos, así para poder ser nombrado Subsecretario en virtud del artículo 21 de la Ley de Presupuestos de 21 de julio de 1876 se exigía el haber sido previamente Senador o Diputado. Por otra parte, el citado Decreto estableció que mediante una ley votada en Cortes se fijaría un Estatuto de los altos - cargos de la Administración, previsión no cumplida.

El nombramiento y cese de los Subsecretarios, se efectuaba por el Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Departamento. El Decreto de 2 de noviembre de 1935 exigió que el Decreto de nombramiento y cese, estuviese entre los suuestos, en que era necesaria la firma del Presidente de la República. (10).

Las incompatibilidades para el desempeño del cargo de Subsecretario, estaban incluídas en las dos leyes aprobadas de carácter general sobre incompatibilidades, de fecha 8 de abril de 1933 y de 7 de noviembre de 1934 respectivamente. Así, en el artículo 3º de la primera de las mismas, se establecía que el cargo de Subsecretario era incompatible con todos los cargos de elección popular, salvo el - de Diputado en Cortes, y con todo puesto o cargo, gratuito o retribuído, que figurase en los escalafones de la Administración del Estado, de las Regiones Autónomas, de las Provincias y de los Municipios.

Además de los anteriores supuestos de incompatibilidades, que también afectaban igualmente a los Ministros, se establecía la prohibición de que los titulares de un Ministerio y de una Subsecretaría -

durante los dos años siguientes a su cese no pudiesen ser nombrados para ningún cargo, ya fuese gratuito o retribuido, que llevase aneja la dirección, representación o administración de los monopolios del Estado, en las compañías concesionarias de obras y servicios públicos (ya fuesen de ámbito nacional, regional o local) y en las Mancomunidades Hidrográficas u en otros organismos autónomos.

La segunda de las leyes citadas, de 1934, mantuvo los mismos supuestos de incompatibilidad y prohibiciones que la primera.

Por último, hay que destacar el hecho de que las incompatibilidades, compatibilidades y prohibiciones establecidas para los Subsecretarios eran semejantes a las de los Ministros. A diferencia de lo establecido para los titulares de las Direcciones Generales (cargo de libre designación también), a los Subsecretarios se les autorizaba poder ser Diputados.

#### 4) Las Direcciones Generales

Los Ministerios órganos complejos estructurados fundamentalmente en base a los principios de jerarquía y de competencia, se -- subdividían para los diferentes sectores o áreas administrativas de -- los mismos en Direcciones Generales.

Las Direcciones Generales, eran a su vez también unos órganos complejos, integrados por diferentes unidades administrativas -- en función de su importancia y del volumen de las competencias administrativas asignadas, y constituían el tercer nivel o escalón administrativo, dentro de cada Departamento ministerial, después del titular del Departamento y del Subsecretario.

Por otra parte, las Direcciones Generales eran uno de los -- tres órganos superiores del Departamento (juntamente con el Ministro y con la Subsecretaría), pero a diferencia de los otros dos órganos

superiores, eran un órgano de competencia de carácter no general, sino especial en su propio ámbito o sector administrativo y no en el resto del Ministerio.

a) Número, denominación y sistema de creación.

La Segunda República hereda de la Dictadura algo más de una treintena de Direcciones Generales en los Ministerios civiles. El anterior número sufriría una serie de modificaciones a lo largo del sexenio republicano, alcanzando una cifra alrededor de más de la cuarentena (en 1934).

La denominación de las diferentes Direcciones Generales -- existentes no sufrió, salvo tres supuestos, modificación expresa. -- Estos tres supuestos, fueron los siguientes: la Dirección General de Navegación y Transportes Aéreos, que pasó a denominarse Dirección General de Aeronáutica Civil, en virtud del Decreto de 3 de junio de 1931; la Dirección General de Telégrafos que pasó a llamarse Dirección General de Telecomunicaciones, por la ley de bases de reorganización de los servicios de Telecomunicación, de 9 de marzo de -- 1932; y la Dirección General del Tesoro Público que pasó a denominarse Dirección General del Tesoro y Seguros, en virtud del Decreto de 28 de septiembre de 1935.

En cuanto al modo de la denominación de las diversas Direcciones Generales, puede decirse que éste expresaba el sector o área administrativa del Ministerio sobre la que éstos tenían competencia.

La forma normal de creación, modificación, refundición y supresión de las Direcciones Generales, fue el Decreto. A veces -- también se hizo mediante Ley (siendo el caso más notable la Ley de Restricciones de 1 de agosto de 1935).



b) La estabilidad y las tendencias observadas.

El número de Direcciones Generales a lo largo del sexenio republicano sufrió una serie de alteraciones como se ha indicado precedentemente y a continuación se detalla. Así en 1931, son creadas tres nuevas Direcciones Generales, son refundidas dos en una, y dos son suprimidas. En 1932, es suprimida una Dirección General y en cambio son creadas tres. En 1933 se crean dos nuevas y se suprime otra. En 1934, es suprimida una y creadas dos más. En 1935, con motivo de la Ley de Restricciones de 1 de agosto de 1935, cuyo autor fue CHAPAPRIETA (11) son suprimidas y refundidas un total de veintitres, y es creada una nueva. Por último, en 1936, con motivo del triunfo del Frente Popular se establecen dieciseis de las suprimidas y es creada una nueva.

Las Direcciones Generales creadas fueron, por orden cronológico:

- Las Direcciones Generales de Correos y de Telégrafos y Teléfonos, en el Ministerio recién creado de Comunidades, en virtud del Decreto de 15 de abril de 1931. Luego este Decreto tuvo fuerza legal, por la Ley de 18 de agosto del mismo año.
- La Dirección General de Ganadería e Industrias Pecuarias en el Ministerio de Fomento, por el Decreto de 30 de mayo de -- 1931.
- La Dirección General de Enseñanza Profesional y Técnica en el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, por el Decreto de 10 de febrero de 1932.
- La Dirección General de Beneficencia en el Ministerio de la Gobernación por la Ley de 14 de septiembre de 1932. Esta nueva -

Dirección General, además de sus propias competencias, pasaba a absorber también la representación que ostentaba la Dirección General de Administración del mismo Ministerio, en los organismos de carácter benéfico o de asistencia social.

- La Dirección General de Puertos, en el Ministerio de Obras Públicas por el Decreto de 27 de octubre de 1932.
- La Dirección General de Aeronáutica, ----- en el Ministerio de la Presidencia, por el Decreto de 5 de abril de 1933.
- La Dirección General de Acción Social en el Ministerio de Trabajo y Previsión, por el Decreto de 25 de septiembre de 1933. La Ley de 8 de enero de 1934 daría fuerza legal al antes citado Decreto.
- La Dirección General de Contribución Territorial en el Ministerio de Hacienda, por el Decreto de 19 de septiembre de 1934.
- La Dirección General de Seguros y Ahorros en el Ministerio de Hacienda, por el Decreto de 13 de octubre de 1934.
- La Dirección General de Marina Civil y Pesca en el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, creada por el Decreto de 28 de septiembre de 1935.
- La Dirección General de Marina Mercante, en el Ministerio de Comunicaciones y Marina Mercante, por el Decreto de 18 de febrero de 1936.

Como se puede deducir de la anterior transcripción, el número total de Direcciones Generales creadas en todo el sexenio republicano fue de unas 12, de las cuales 6 lo fueron en los dos primeros años. Por otra parte, obsérvese que la mayoría de las citadas -

Direcciones Generales no fueron creadas en los Ministerios "clásicos", sino en aquellos departamentos ministeriales encargados de la ejecución administrativa de diversos aspectos de la política económica-social.

Las Direcciones Generales objeto de supresión fueron por orden cronológico las siguientes:

- La Dirección General de Comunicaciones en el Ministerio del mismo nombre, por el Decreto de 15 de abril. Este Decreto tendría luego fuerza legal en virtud de la Ley de 18 de agosto del mismo año.
- La Dirección General de Obras Públicas creada por el Decreto de 25 de diciembre de 1925, desaparece en el Ministerio de Obras Públicas por el Decreto de 16 de diciembre de 1931.
- La Dirección General de la Guardia Civil en el Ministerio de la Guerra por el Decreto de 16 de agosto de 1932, pasando sus competencias y organización al Ministerio de la Gobernación.
- La Dirección General de Aeronáutica Civil en el Ministerio de la Presidencia por el Decreto de 5 de abril de 1933.
- La Dirección General de Marruecos y Colonias en el Ministerio de la Presidencia por el Decreto de 19 de julio de 1934.
- En virtud del Decreto de 28 de septiembre de 1935 aprobado en desarrollo de la Ley de 1 de agosto llamada de Restricciones, fueron suprimidas un total de 23 Direcciones Generales en los Ministerios Civiles y de una en los Ministerios Militares. En concreto, las suprimidas fueron: la Dirección General del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística, en el Ministerio de la Pre

sidencia; las Direcciones Generales de Administración y de Política y Comercio en el Ministerio de Estado; las Direcciones Generales de Prisiones y de los Registros y del Notariado, de Trabajo, Sanidad y de Beneficencia y Acción Social, en el refundido Ministerio de Justicia, Trabajo y Sanidad; la Dirección General de Administración en el Ministerio de la Gobernación; las Direcciones Generales de Caminos, Obras Hidráulicas, Ferrocarriles, Puertos y Señales Marítimas, de Correos y de Telecomunicación, en el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones; las Direcciones Generales de Enseñanza Profesional y Técnica, y Bellas Artes en el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes; las Direcciones Generales de Ganadería e Industrias Pecuarias, de Montes, Pesca y Caza, de Industria, de Minas y Combustibles, en el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio; la Dirección General de Seguros y Ahorro, en el Ministerio de Hacienda; y finalmente la Dirección General de Material e Industrias Militares en el Ministerio de la Guerra.

De la anterior enumeración se puede deducir que hubo tres causas principales que motivaron la supresión de Direcciones Generales: por coincidir con el nombre de los nuevos Departamentos Ministeriales (así las Direcciones Generales de Comunicaciones y de Obras Públicas), por razones políticas (la Dirección General de la Guardia Civil, tras la sublevación de agosto de 1932 de SANJURJO, y la Dirección General de Marruecos y Colonias), y por razones de ahorro del gasto público dentro del conjunto de medidas reformadoras de CHAPAPRIETA. Por otra parte, respecto a la supresión de las veintitres Direcciones Generales llevada a cabo en 1935 hay que decir en primer lugar que este número no afectó de igual modo a todos los departamentos ministeriales, ya que algunos de ellos fueron especialmente afectados por tal medida (así los refundidos Ministerios de Justicia, Trabajo y Sanidad, y el de Obras Públicas y Comunicaciones les fueron suprimidas 6 Direcciones Generales, lo que supuso que estos dos Departa-

mentos reunieron la mitad de casi el total de las suprimidas); y en segundo término que dieciseis de las suprimidas fueron luego restablecidas en 1936, con motivo del triunfo del Frente Popular.

Mientras que, como se ha analizado en las líneas precedentes, durante el sexenio republicano se produjo la creación y supresión por diversas causas de Direcciones Generales; por el contrario, no se produjo la refundición de las mismas nada más que en un sólo supuesto: el Decreto de 21 de abril de 1931 procedió a la supresión de la Dirección General del Instituto Geográfico del Ministerio de la Presidencia y a su refundición con la Dirección General de Estadística del Ministerio de Trabajo y Previsión para surgir así la Dirección General del Instituto Geográfico y de Estadística.

En cuanto a la reglamentación orgánica de las Direcciones Generales hay que señalar que no fué uniforme, ya que mientras algunas no lo fueron otras sí, y alguna en especial varias veces (así la Dirección General de los Registros y del Notariado objeto de una amplia y detallada regulación orgánica en dos ocasiones durante 1931, y otra más en 1933).

Por último, sobre la variación de la adscripción de las Direcciones Generales a los Departamentos ministeriales, salvo el supuesto de refundición de los mismos, y sobre el traspaso de parte o todas las competencias atribuídas a una Dirección General a otras (aspectos ambos ya descritos en el precedente apartado IV) 2) de este último capítulo) puede decirse que en su mayoría hubo una relativa -- estabilidad a lo largo del período 1931-1936.

#### c) Los titulares de las Direcciones Generales.

Los titulares de la Direcciones Generales eran los Directores Generales, quienes ejercían sus competencias sobre la materia y en el sector o ámbito administrativo integrante de cada una de --

las Direcciones Generales existentes (12).

Los Directores Generales eran los responsables de su Dirección General, dependiendo directa o indirectamente (en el caso de haber una Subsecretaría sectorial o especializada) del Ministro, el cual conforme al artículo 87 de la Constitución le correspondía "la alta - dirección y gestión de los servicios públicos asignados" a su departamento ministerial.

Entre las competencias asignadas al Director General, estaban las siguientes: la dirección, ordenación y vigilancia de los órganos y unidades administrativas integrantes de su Dirección General, así como el ejercicio de la jefatura de personal sobre los funcionarios destinados en la misma.

Los Directores Generales solían ser miembros natos de los órganos consultivos superiores y sectoriales existentes en su propio Departamento ministerial y algunos de ellos (concretamente los de Hacienda) de los otros Departamentos ministeriales. Asimismo solían ser miembros natos de los órganos de gobierno de los organismos autónomos adscritos a su Departamento.

El "poder administrativo" de los Directores Generales era formalmente el mismo, pero en la realidad era muy diferente, pues estaba en función de cuál era la Dirección General (y en concreto la importancia y volumen de las competencias asignadas a la misma) - de la cual eran titulares.

El nombramiento y cese de los Directores Generales se hacía mediante Decreto aprobado por Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Departamento ministerial correspondiente. El Decreto de 2 de noviembre de 1935 establecía que el Decreto de nombramiento y cese de los mismos, llevase necesariamente la firma -

del Presidente de la República.

Respecto a los requisitos exigibles para poder ser nombrado Director General no había nada establecido, pues como se ha indicado precedentemente aunque estuvo prevista la aprobación de una Ley votada en Cortes, nunca llegó a aprobarse un Estatuto de altos cargos de la Administración. Así el Decreto de 15 de abril de 1931 estableció el libre nombramiento del Gobierno del cargo de Director General, entre otros, hasta que se aprobase la ley antes indicada. Por lo tanto, el cargo de Director General era un cargo político, de libre designación gubernamental, y sin que el titular del mismo tuviese que tener necesariamente la condición de funcionario.

En cuanto a las incompatibilidades para el desempeño del cargo de Director General, éstas fueron fijadas por dos leyes específicas sobre la materia, con fecha 8 de abril de 1933 y de 7 de noviembre de 1934, respectivamente.

Así, en la primera de las mismas, aprobada en el bienio "blanco" o progresista, se establecía tácitamente la incompatibilidad del cargo de Director General con el de Diputado a Cortes, al señalar en su artículo 1º que:

"el cargo de Diputado a Cortes era incompatible ... con todo cargo, gratuito o retribuido, de la Administración del Estado, fuese o no de libre nombramiento del Gobierno y cualquiera que sea, en su caso, la forma de retribución ..."

La segunda de las dos leyes citadas sobre incompatibilidades, aprobada en el bienio "negro" y de mayor extensión que la precedente, supuso: a) en primer lugar, una modificación parcial de la incompatibilidad entre el cargo de Diputado a Cortes y el de Director General, al establecer la excepción de que cabría la compatibilidad entre

ambos cargos, cuando en cada Ministerio no hubiese más que un Director General que ostentase simultáneamente el cargo de Diputado a Cortes (por otra parte se guardaba silencio para el supuesto de que hubiese más de dos Directores Generales en la misma situación, sobre quien tendría preferencia; por lo que cabe deducir que en caso de acontecer, esta situación correspondería al titular del Departamento determinar quien de los dos debería optar por la compatibilidad); b) en segundo término, la mención expresa de una serie de supuestos de incompatibilidad con el cargo de Director General, siendo básicamente estos supuestos reconducibles a dos: cualquier cargo de elección popular, y la permanencia en activo con derecho a retribución en cualquier escalafón de la Administración del Estado, de las Regiones Autónomas, o de la Administración Local; c) y, en tercer y último lugar, esta Ley estableció la prohibición durante los dos años siguientes al cese en una serie de cargos, entre los que se encontraba el de Director General, para poder ser nombrados para cualquier otro "cargo, gratuito o retribuido, que llevase aneja la dirección, representación o cualquier clase de funciones directivas de los Monopolios del Estado, en las compañías concesionarias de obras o servicios públicos ya fuesen nacionales, regionales o locales y en las Mancomunidades Hidrográficas u otros servicios autónomos, salvo aquellos -- cargos que, por disposición legal, debiesen ser conferidos por nombramiento del Gobierno por llevar aneja la representación del Estado en tales entidades".

d) La estructura interna de las Direcciones Generales

La estructura interna del conjunto de las Direcciones Generales existentes no fue uniforme, sino por el contrario muy variable en función de cual era la importancia, la materia y el volumen de las competencias asignadas a cada una de ellas. No obstante la anterior afirmación, sintetizando podrían establecerse tres tipos o clases de Direcciones Generales según su estructura interna, a saber:



1) las de estructura pequeña y sencilla; 2) las de estructura intermedia o mediana, y; 3) las de estructura grande y compleja.

Lo normal era que todas las Direcciones Generales tuviesen dos tipos de unidades administrativas básicas: Secciones y Negociados. El número de las mismas era variable, y dependía del tamaño y complejidad de las diferentes Direcciones Generales. Además de las anteriores, podían existir otra serie de unidades administrativas: las Subdirecciones Generales, las Subdirecciones Generales Adjuntas, los Servicios, las Inspecciones, las Secretarías Generales Técnicas, las Escuelas, los Centros de Investigación, etc. Lógicamente las Direcciones Generales de estructura grande y compleja eran las que tenían un mayor número y variedad de unidades administrativas, en comparación con las restantes.

Entre las Direcciones Generales de mayor estructura y complejidad interna, pueden citarse: las Direcciones Generales de Sanidad y de Seguridad del Ministerio de la Gobernación, la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Prev. Social, la Dirección General de Correos del Ministerio de Comunicaciones, las Direcciones Generales de los Registros y del Notariado y de Justicia del Ministerio de Justicia, y la Dirección General de Marruecos y Colonias del Ministerio de la Presidencia.

Ahora bien de entre todas las Direcciones Generales existentes, la que alcanzó mayor dimensión o estructura fue sin duda la Dirección General de Sanidad del Ministerio de la Gobernación. Esta había sido creada en 1855, en cumplimiento de lo establecido en la Ley de 28 de noviembre del mismo año, con la finalidad de proteger la salud colectiva (13), continuando durante el sexenio republicano como el pilar organizativo de la Sanidad española (14). Esta estaba integrada por: un total de 15 Secciones, siendo creadas durante la República las siguientes: Ingeniería y Arquitectura Sanitarias, Higie

ne Infantil, Higiene Social y Propaganda; la Inspección General de -- Servicios Sanitarios de la que dependían la Escuela Nacional de Sanidad, cuyo reglamento fue aprobado por el Decreto de 3 de junio de 1932, siendo su finalidad básica la formación de funcionarios de la -- Administración Sanitaria; la Escuela Nacional de Puericultura con -- una triple competencia como escuela técnica y de orientación profesional; Instituto de Higiene Infantil y Centro de Investigación Científica; una Jefatura de Enseñanza e Investigación y un Servicio de Paludis--mo; un Servicio de Reclamaciones creado por la Orden de 6 de no--viembre de 1933; una Secretaría General Técnica creada por la Or--den de 25 de octubre de 1935 y luego restablecida el 29 de junio de 1936; y por último una Inspección Médica del Trabajo creada por el Decreto de 23 de agosto de 1934 para la higiene del trabajo, dife--rente de la Inspección de Trabajo, e integrada por médicos cuyo mérito preferente era el haber cursado los estudios de la Escuela Na--cional de Sanidad.

La Dirección General de los Registros y del Notariado del -- Ministerio de Justicia contaba de una Subdirección General, 6 Secciones y 3 Negociados. Posteriormente esta Dirección General sería suprimida en virtud del Decreto de 28 de septiembre de 1935, y se refundiría con otras dos más del mismo Ministerio, constituyendo la -- Dirección General de Justicia que tenía las tres Subdirecciones Generales siguientes: de Justicia, con 8 Secciones; de los Registros y -- del Notariado con 6 Secciones, y la de Prisiones con 11 Secciones y una Inspección General.

Por su parte, la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Prev. Social, constaba básicamente de una Subdi--rección General y de 10 Servicios (de organización profesional, de -- colocación de obreros, de conflictos y crisis de trabajo, de legisla--ción y de normas de trabajo, de inspección del trabajo, de acción -- social en general, de política agraria, de acción social de la Marina,

internacional de trabajo y de asesoría general de Seguros contra accidentes de trabajo).

La Dirección General de Correos, contaba con un Gabinete - del Director General y 8 Negociados (Personal, Carterías Urbanas, -- Centros y enlaces por conducciones y peatones, ambulantes y ferroca rriles, legislación interior, régimen internacional, presupuestos y -- asuntos generales), dependiendo a su vez de la misma una amplia -- red en todo el territorio nacional de oficinas postales, que eran de - cuatro categorías: Administraciones principales, Administraciones es peciales, estafetas y carterías. Es preciso señalar que se intentó -- organizar la Dirección General de Correos de forma moderna y ge-- rencial, así la exposición de motivos de la Orden de 15 de febrero - de 1932 decía significativamente: "El Correo requiere un órgano di-- rectivo semejante al de una gran empresa industrial, en vez de un - Centro excesivamente frondoso de burocracia, que entorpezca las evo luciones naturales de los servicios.

Hay, pues, que transformar la Dirección General en un ór- gano vivo para que responda a su elevada misión en beneficio del in terés público, haciendo una reducción de Negociados que no tienen - justificación alguna ...".

Entre las Direcciones Generales de estructura mediana o -- intermedia, pueden citarse:

- La Dirección General de Navegación y Transportes Aéreos, luego denominada de Aeronáutica Civil, que contaba con 1 Secretaría, - --- 1 Negociado y 5 Secciones.
- La Dirección General de Minas y Combustibles, con 3 Servicios, - 1 Secretaría y 5 Secciones.

- La Dirección General de Comercio, con 6 Secciones.
- La Dirección General del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística.
- La Dirección General de Enseñanza Profesional y Técnica, de quien dependían: las Escuelas Especiales de Ingenieros, las Oficinas de Selección Profesional, las Escuelas Superiores y Elementales de Trabajo, y los Institutos y Centros de Perfeccionamiento obrero.
- La Dirección General de Agricultura, con 5 Secciones.
- La Dirección General de Administración del Ministerio de la Gobernación, a través de la cual se realizaba el "control" de la Administración Local con 5 Secciones (funcionarios de Administración Local, Régimen Municipal, Régimen Provincial, Organización y Estadística de la Vida Local, y Dirección y Administración de la "Gaceta de Madrid" y de la "Guía Oficial de España").
- La Dirección General de Industria con 6 Secciones y 12 Negociados. No obstante, el número de Secciones a veces fue menor.
- y la Dirección General de la Contribución Territorial, con 6 Secciones y 1 Secretaría General.

Finalmente, entre las Direcciones Generales de estructura o dimensión pequeña, podrían citarse:

- La Dirección General de Bellas Artes.
- La Dirección General de Enseñanza Primaria, contando con la Inspección que tan importante papel tuvo en la tarea educativa del primer y segundo períodos republicanos.

- La Dirección General de Comercio y Política Arancelaria, con 4 Secciones.
- La Dirección General de Montes, Caza y Pesca, con 4 Secciones.
- La Dirección General de Beneficencia con 3 Secciones (Beneficencia General, Beneficencia Particular y Centro General de Información).
- La Dirección General de Obras Hidráulicas, que tenía un Centro de Estudios Hidrográficos creado por el Decreto de 22 de febrero de 1933 para la elaboración de un Plan nacional de obras hidráulicas. Los estudios de este Centro, cuyo primer director fue el ingeniero D. Manuel LORENZO PARDO, fueron de gran utilidad posteriormente a la política de realizaciones hidráulicas del franquismo.
- La Dirección General de Aduanas.
- La Dirección General de Telégrafos y Teléfonos, con 2 Secciones (la de Ingeniería y la de Teléfonos).
- La Dirección General de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes Mecánicos por carretera.
- La Dirección General de Caminos.
- La Dirección General de Propiedades.
- La Dirección General de Seguros y Ahorros, con 4 Secciones.
- y la Dirección General de Puertos, con 2 Secciones y 3 Negociados.

##### 5) Las Subdirecciones Generales.

Las Subdirecciones Generales eran unas unidades administrativas que dentro de la estructura administrativa jerárquica existente en todos los Departamentos ministeriales, ocupaban el cuarto nivel o escalón administrativo, estando situadas normalmente entre las Direcciones Generales y las Secciones (salvo el supuesto de existencia de Servicios). Pero mientras otros órganos y unidades administrativas eran comunes a todos los Departamentos ministeriales, las Subdirecciones Generales no estaban generalizadas y existían tan sólo en algunas Direcciones Generales de algunos Ministerios.

Entre las causas de creación de las Subdirecciones Generales pueden citarse básicamente: el descargar el volumen de las competencias atribuídas a una Dirección General ejerciendo por delegación de su titular parte de las mismas, la ayuda técnica al titular de la Dirección General en la toma de decisiones, y la coordinación y supervisión por delegación del titular de la Dirección General de las unidades administrativas inferiores existentes en cada Dirección General.

Las anteriores causas también son predicables respecto a las Subdirecciones Generales, por cierto nada numerosas, existentes en el sexenio republicano. Estas con el mismo nombre de las Direcciones Generales en las que estaban integradas, existieron hasta 1935 en el supuesto único de las Direcciones Generales más significativas y de mayor volumen competencial, así en: la Dirección General de los Registros y del Notariado, Dirección General de Trabajo, Dirección General de Seguridad (suprimida por el Decreto de 26 de octubre de 1935) y la Dirección General de Sanidad.

Ahora bien, en 1935 y hasta el triunfo del Frente Popular en 1936, se producirá un supuesto diferente de creación de Subdirecciones Generales. Con motivo del desarrollo y aplicación de lo pre-

visto en la Ley de Restricciones de 1 de agosto de 1935, varias Direcciones Generales fueron suprimidas y en su lugar fueron creadas diversas Subdirecciones Generales, pudiendo citarse así: las Subdirecciones Generales de Justicia, de los Registros y del Notariado, y de Prisiones creadas en la Dirección General de Justicia por el Decreto de 10 de octubre de 1935; las Subdirecciones Generales de Trabajo, Acción Social, Emigración y Estadística en la Subsecretaría de Trabajo y Acción Social creadas por el Decreto de 30 de octubre de 1935; las Subdirecciones Generales de Sanidad, de Beneficencia y de Trabajo, creadas por el Decreto de 11 de noviembre de 1935, etc.

Los titulares de las Subdirecciones Generales eran nombrados libremente entre funcionarios de carrera por el titular del Departamento en el que éstos estaban integrados, por ser el Ministro el máximo responsable del mismo. Así, el único lugar en que tal modo de nombramiento estaba contemplado expresamente, fue en el artículo 9º del Decreto de 3 de noviembre de 1931 reorganizador del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Las concreciones acerca de las atribuciones de las Subdirecciones Generales fueron casi inexistentes, dado el carácter de apoyo de éstas o bien sustitutorias de las Direcciones Generales. Entre las escasas excepciones a la anterior afirmación, se puede citar el Decreto de 30 de octubre de 1935 que aprobó el Reglamento del refundido Ministerio de Trabajo, Justicia y Sanidad, el cual en su artículo 105 detallaba ampliamente las competencias de las Subdirecciones Generales, siendo en realidad atribuciones de las extintas Direcciones Generales a las que éstas sustituían. Por último, hay que señalar que en el artículo 32 del Reglamento orgánico del antes citado Ministerio, se preveía la posibilidad de nombrar por el Ministro entre los Jefes de Servicio de cada Subdirección General, un "Subdirector General Adjunto" que sustituyese al Subdirector General en los -

casos de ausencia, enfermedad o vacante.

#### 6) Las Secretarías Generales.

Las Secretarías Generales eran unas unidades administrativas equivalentes a las Subdirecciones Generales, existentes dentro de las Direcciones Generales. Ahora bien, su número durante el sexenio republicano fue muy reducido, y pueden distinguirse dentro de ellas dos tipos o clases: en primer lugar, las surgidas para apoyo de las tareas encomendadas a ciertas Direcciones Generales que si bien no eran las mas importantes o voluminosas en competencias, si eran de cierta importancia; y en segundo término, las sinónimas de las Subdirecciones Generales creadas en el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, como consecuencia de la aplicación y desarrollo de la Ley de 1 de agosto de 1935.

Entre las del primer tipo pueden citarse: la Secretaría General de la Dirección General de Marruecos y Colonias; la Secretaría General de la Dirección General de Aeronáutica Civil, creada por el Decreto de 3 de junio de 1931; la Secretaría General de la Dirección General de Contribución Territorial, creada por el Decreto de 19 de septiembre de 1934; y la Secretaría General de la Dirección General de Comercio y Política Arancelaria, creada por la Orden de 14 de enero de 1936.

Por último, entre las del segundo tipo o clase, estaban: las Secretarías Generales de Minas, la de Montes, la de Agricultura y la de Industria, creadas en el refundido y reorganizado Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio por el Decreto de 16 de octubre de 1935.



## 7) Los Servicios, las Secciones y los Negociados.

Los Servicios, Secciones y Negociados constituían las unidades administrativas inferiores integrantes de las Direcciones Generales correspondiéndoles el quinto, sexto y séptimo nivel o escalón administrativo dentro de los existentes en todo Departamento ministerial. Pero mientras la existencia de las Secciones y Negociados era generalizada en todas las Direcciones Generales, en mayor o menor número según cual fuese la Dirección General; por el contrario, la existencia de Servicios no fue un supuesto generalizado, sino aislado y circunscrito tan sólo a algunos Departamentos ministeriales (así, pueden citarse los casos de los Ministerios de Trabajo y Prev. Social, Obras Públicas y Agricultura, Industria y Comercio).

Ahora bien, además de las anteriores unidades administrativas, existió un supuesto excepcional: Subsecciones en el seno del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, y en concreto en la regulación del mismo llevada a cabo por la Orden de 31 de octubre de 1935.

Lo normal es que las Secciones y Negociados fuesen todas de la misma clase y categoría, pero como excepciones pueden señalarse las siguientes: en la Dirección General de los Registros y del Notariado, en virtud de la Orden de 6 de mayo de 1931, se distinguía entre Secciones de Primera y Segunda Clase, y entre Negociados de Primera, Segunda y Tercera Clase; y en la Dirección General de Sanidad, en concreto en el Decreto de 22 de diciembre de 1933, además de las Secciones "ordinarias", se hablaba de la existencia de cuatro Secciones "Técnico-administrativas".

Los diferentes reglamentos orgánicos de los Departamentos ministeriales y las normas reguladoras de los aspectos orgánicos de los mismos, fueron escasamente explícitos en la determinación y detalle de las competencias atribuidas a estas unidades administrativas.

Como caso aislado puede citarse el Reglamento del Ministerio de -- Trabajo, Justicia y Sanidad, aprobado por el Decreto de 30 de octubre de 1935, que detallaba las competencias de los Jefes de Servi-- cio, Jefes de Sección y Jefes de Negociado.

Los titulares de las unidades administrativas inferiores: Ser-- vicios, Secciones y Negociados eran nombrados libremente por el -- Ministro de cada Departamento entre funcionarios de carrera. Ahora bien, en muchos casos en la reglamentación orgánica de algunos De-- partamentos ministeriales existió una reserva a favor de ciertos --- Cuerpos de funcionarios respecto al nombramiento para ciertos órga-- nos y unidades administrativas, constituyendo por tanto manifestacio-- nes de la "patrimonialización corporativa" de la organización admi-- nistrativa (15).

8) Los órganos y unidades administrativas no integradas en las Direcciones Generales de los Departamentos ministeriales.

Además de todos los órganos y unidades administrativas --- existentes e integradas en el seno de las distintas Direcciones Gene-- rales de los Departamentos ministeriales que han sido objeto de con-- sideración precedentemente, existieron otra serie de órganos de ca-- rácter especial cuya adscripción a un Ministerio (a veces también a través de una Dirección General) fue de un modo anómalo. Algunos de estos supuestos, se dieron durante el sexenio republicano.

Un primer tipo o clase, que fue por otra parte el más nu-- meroso de los existentes, de los supuestos contemplados fue el de - las Delegaciones del Gobierno (16). Se ha señalado que la causa prin-- cipal de su creación estaba en la conveniencia estatal estimada en - algunas ocasiones, de la necesidad de crear un órgano específico pa-- ra el control desde dentro y no para la administración, de cualquier otro organismo o ente público. Los supuestos existentes en la Segun--

da República fueron casi totalmente (salvo un supuesto de un organismo autónomo cultural) en organismos públicos y empresas públicas - de gran importancia en la economía de aquel momento. Así, pueden citarse entre otros los siguientes:

- La Delegación del Gobierno, en el Banco de Ahorro y de la Construcción.
- La Delegación del Gobierno en la Compañía Trasatlántica, declarada subsistente y regulada por el Decreto de 11 de mayo de 1932.
- Las Delegaciones o "Comisariías" del Gobierno en las Compañías de ferrocarriles, creadas por la Ley de 9 de septiembre de 1932.
- La Delegación del Gobierno o "Comisaría" en el Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro, creada por el Decreto de 14 de marzo de 1933.
- Las Delegaciones del Gobierno de las Confederaciones Hidrográficas. La primera regulada, fue la de la Confederación Hidrográfica del Ebro.
- La Delegación del Gobierno en el Consejo Superior Bancario, regulada por el Decreto de 3 de mayo de 1935.
- La Delegación del Gobierno en el Instituto del Libro Español, -- creada por el Decreto de 21 de marzo de 1936.

Además de las anteriores, un segundo tipo de órganos de estas características fueron las Comisariías "stricto sensu" surgidas principalmente por razones de "policía administrativa" y no de mero control económico, como las precedentemente señaladas. Entre ellas estaban:

- La Comisaría General de Orden Público para Cataluña, Delegación especial del Gobierno y dependiente directamente del Director General de Seguridad, creada por la Orden de 18 de octubre de 1933.
- La Comisaría General para la represión del Contrabando y Defraudación, dependiente directamente del Ministerio de Hacienda, creada por el Decreto de 17 de mayo de 1934.
- La Oficina de Asuntos de Cataluña del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, creada por el Decreto de 13 de junio de 1934 para la realización de la "suprema inspección" que en materia educativa correspondía al Estado, conforme al artículo 50 de la Constitución de 1931.
- La Comisaría General para la alta Inspección de las Prisiones del Ministerio de Justicia, creada por el Decreto de 3 de mayo de 1935 que aprobó el Reglamento de la Ley de Vagos y Maleantes de 4 de agosto de 1935. El titular de esta Comisaría era nombrado por el propio Ministro.
- La Comisaría General del Trigo, creada con carácter temporal por el Decreto de 14 de noviembre de 1935 en el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio. El titular de la misma tenía delegadas todas las competencias que en materia de economía triguera atribuía la legislación al titular del Departamento. En el artículo 3º del citado Decreto creador, se establecía que "todos los centros y dependencias del citado Ministerio y sus organismos provinciales y locales, en cuanto tramiten y sustancien asuntos relativos a la economía triguera, dependerán directamente del Comisario General".
- Y, por último, la posibilidad de crear Comisarías especiales para dirigir cualquier Institución Benéfico-docente que por su impor

tancia o condiciones singulares requiriese atención especial y se considerase necesario crearla por el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, conforme al Decreto de 27 de enero de 1932.

Por otra parte, mientras que los Delegados del Gobierno como su denominación indica eran nombrados normalmente por el Go--bierno a propuesta del titular del Departamento al cual se adscri--bían, los Comisarios eran nombrados por el Ministro titular del De--partamento en el que se establecían las Comisarías.

Finalmente, el tercero de los tipos incluídos en este supuesto, y de características muy especiales, fue el Gabinete Técnico de Accesos y Extrarradio de Madrid. Este órgano fue creado por el --Decreto de 13 de diciembre de 1932 en el seno del Ministerio de --Obras Públicas, como órgano especializado y de experimentación, -con dos competencias básicas: la realización de estudios para la ampliación de las carreteras que partían de Madrid, para la construc--ción de otras nuevas dentro de aquellas y éstas, de una zona comarcal; y para el estudio de los problemas urbanísticos del extrarradio, con la finalidad de proponer las bases para su realización. La Or--den de 30 de noviembre de 1935, hasta otra del 22 de enero de 1936 que le devolvió su primigéneo nombre, cambió su denominación por el de Jefatura. MARTIN BASSOLS ha señalado de este organismo, -su carácter pionero como órgano de estudio-planificación en las es--tructuras administrativas del urbanismo español y como "un órgano especial al margen de los esquemas burocráticos ordinarios -en terminología administrativa moderna se calificaría como órgano o administración de misión-" (17).

#### 9) Los servicios exteriores de los Departamentos ministeriales.

La actividad administrativa estatal se realiza mayori- --taria y normalmente, como es sabido, dentro del territorio nacio-

nal. Pero junto a esta actividad, también se realiza simultáneamente, aunque en menor medida pero por ello no menos importante, -- otra actividad administrativa fuera de nuestras fronteras, que es lo que la doctrina ha denominado la administración exterior (18).

Esta administración exterior en sentido estricto se refiere -- a la realización de la política exterior, y en una concepción mucho -- más amplia abarca toda la acción administrativa de contenido diverso (relaciones comerciales, enseñanza, cultura, emigración, sanidad, etc.) realizada por los diferentes órganos de la Administración estatal fuera de nuestro territorio.

En la Segunda República, el Departamento ministerial competente en materia de política exterior fue el Ministerio de Estado (19); pero además de este Departamento, otros también desarrollaron una actividad administrativa significativa en el exterior respecto de las -- competencias de las que eran titulares.

El Ministerio de Estado, principal titular de competencias -- en materia de actividad exterior, pero no el único, intentó en la medida de lo posible durante la Segunda República ser el único protagonista, a través en primer lugar de la absorción de competencias de otros Departamentos (así por el Decreto de 20 de octubre de 1931, -- la Inspección General de Emigración paso a depender desde el Ministerio de Trabajo y Prev.Social al de Estado, hasta el 28 de noviembre de 1935, que se adscribió nuevamente al Ministerio de Trabajo, Justicia y Seguridad); y en segundo término mediante el control y -- coordinación de las actuaciones exteriores de otros Departamentos, hecho este último que en algún caso, concretamente en materia de -- relaciones comerciales exteriores, produjo el roce interdepartamental.

Las dos principales manifestaciones controladoras de la --

actuación en el exterior de otros órganos por parte del Ministerio de Estado, fueron los Decretos de 24 de agosto de 1932 y de 7 de noviembre de 1933. Por el primer Decreto se regulaba la asistencia a Conferencias, Exposiciones, Congresos, etc., estableciéndose que cuando el Ministerio de Estado recibiese alguna invitación para que España asistiese a cualquier de las anteriores y, en general, a actos o reuniones oficiales u oficiosas de carácter internacional que hubiesen de celebrarse en el extranjero, lo transmitiría inmediatamente al Ministerio o Ministerios interesados, remitiendo los programas, folletos, traducciones y demás documentos pertinentes.

Recibidos en el Ministerio o Centro correspondiente los documentos, informe e invitación del de Estado, procedería aquél a incoar el oportuno expediente si consideraba útil, técnicamente la concurrencia al acto, aduciendo las razones o fundamentos en que se apoyase y consignando si la representación debía, a su juicio, ostentarla nuestro personal diplomático o consular o personal técnico o especializado que pudiera encontrarse agregado a nuestras Embajadas, Legaciones, Consulados u otros Centros oficiales.

De estimar que procedía enviar representación desde España, se procuraría fuese unipersonal o lo menos numerosa posible, facilitando el nombre, categoría y cargo del designado; duración probable de la comisión y presupuesto minucioso de los gastos calculados, especificando si con sus créditos puede satisfacer o coadyuvar el pago de las dietas que se originasen; informar sobre el carácter extraordinario de la reunión y su no posible previsión e inclusión de los respectivos presupuestos departamentales.

La aprobación del citado expediente correspondía finalmente al Consejo de Ministros. Si el acuerdo era favorable la Presidencia del Gobierno disponía su ejecución ordenando expedir el mandamiento de pago que lo sería siempre en el concepto de a justificar, comunicándolo a los Centros y particulares interesados, quedando ex-

ceptuadas de la regla anterior de créditos con cargo a la Presidencia las comisiones ordinarias del servicio, tales como recepciones de -- material, asistencia a concursos hípicas, de tiro, etc., academias, deportes, relaciones culturales y otras reglamentarias en los Minis-- terios, las cuales continuarían verificándose con cargo a los presu-- puestos de los mismos. Tampoco se aplicaba a las reuniones que hu-- biesen podido ser previstas en ellos, ni a las convocadas por la So-- ciedad de Naciones o por su Oficina Internacional de Trabajo.

Por el segundo de los Decretos citados, se establecía que - las gestiones que los organismos oficiales del Estado, Región, Pro-- vincia o Municipio creasen oportuno encomendar a los Representan-- tes diplomáticos y consulares de España en el extranjero, habrían de tramitarse "necesariamente" por conducto del Ministerio de Estado. La exposición de motivos del Decreto justificaba la medida por el - hecho de que los Representantes diplomáticos y consulares de Espa-- ño en el extranjero venían practicando gestiones por parte de diver-- sos organismos oficiales del Estado, Región, Provincia y Municipio "sin conocimiento del Ministerio de Estado", y "era conveniente pa-- ra la buena marcha de la Administración Central" fijar una norma - de conducta que fijase el procedimiento adecuado.

Por otra parte, hay que destacar el hecho de que en la Junta Permanente de Estado, creada por el Decreto de 7 de noviembre de 1933 como órgano asesor y de consulta, coordinador de la labor sucesiva de los diferentes Gobiernos para que sirviese de lógico y - eficaz enlace entre los mismos, a fín de facilitar la indispensable - continuidad de la política exterior, en la que había representantes - de altas instituciones del Estado, no había representación permanen-- te como vocales de ningún otro Departamento ministerial. Tan sólo se preveía la posibilidad por una parte, en su artículo 7º, de que - a las sesiones de la citada Junta podrían ser citados los Ministros de la Guerra, Marina y Hacienda, si la índole de los asuntos trata--



dos requiriese su presencia en alguna ocasión; y asimismo también, en el artículo 9º, de que se pudiese requerir el asesoramiento de - los Jefes del Estado Mayor Central del Ejército, Estado Mayor Central de la Armada, Presidente del Comité Ordenador de la Economía Nacional y Presidente del Consejo Superior de Cultura.

La actividad administrativa exterior llevada a cabo por --- otros Departamentos ministeriales distintos del Ministerio de Estado fue sustancialmente como sigue:

a) Comercio exterior.

Las exportaciones españolas durante la Segunda República -- procedían de zonas geográficas muy limitadas y tuvieron un peso muy importante en la historia económica de la misma. Las oscilaciones - de nuestro comercio exterior tuvieron una notable influencia en la -- economía nacional de aquel momento (20).

Como es conocido el advenimiento de la Segunda República - coincidió con una profunda crisis económica internacional, fruto de - la Gran Depresión del año 1929, lo cual produjo entre otros efectos que durante los primeros años republicanos hubiese una fuerte dis-- minución de las exportaciones, impidiéndose así el que con el resultado de las mismas se pudiese contribuir a paliar el progresivo déficit.

Desde el punto de vista administrativo, el comercio exterior estuvo caracterizado principalmente por dos hechos: primero, por la renovación y simplificación de las estructuras y procedimientos administrativos en el intento frustrado de liberalizar y favorecer las --- transacciones comerciales (21); segundo, por los roces competenciales constantes entre el Ministerio de Estado y los diferentes Departamentos ministeriales competentes en materia de comercio ex-- terior (Ministerio de Economía Nacional; Ministerio de Agricultura,

Industria y Comercio; y Ministerio de Industria y Comercio).

Precisamente para evitar las disputas competenciales antedichas fue creada con carácter permanente la Comisión Interministerial del Comercio Exterior, por el Decreto de 17 de noviembre de 1931, con la misión de establecer la debida coordinación y enlace entre los servicios comerciales dependientes del Ministerio de Estado (concretamente la Dirección General de Asuntos Comerciales, posteriormente denominada Dirección General de Política y Comercio Exteriores y Dirección General de Asuntos Exteriores), y los del de Economía Nacional, en relación con la negociación de toda clase de Convenios Comerciales, el estudio de los mercados extranjeros y todo aquello que tendiera a la defensa de los intereses comerciales (22). La exposición de motivos del Decreto significativamente decía: "... Una de las deficiencias más notables en la organización establecida ha sido la falta de relación directa entre su ramificación dependiente del Ministerio de Economía Nacional y la propia del Estado, necesaria en la importantísima misión de negociar Tratados y toda clase de Acuerdos comerciales. La falta de un adecuado, constante engranaje entre ambos Departamentos ha evidenciado la necesidad de establecerlo para alcanzar tres fundamentales fines: la unidad de criterio en la preparación y realización de las negociaciones, la brevedad y rapidez en el estudio y discusión de las vicisitudes de nuestro comercio de exportación con los medios a emplear para encauzarlo y favorecerlo, mediante la cooperación de los funcionarios de ambos Ministerios que prestan sus servicios en el extranjero. En la realización de ello está en buena parte el éxito de las negociaciones y la fortaleza en el propósito comercial a conseguir.

El estudio de los antecedentes de la cuestión ha llevado al convencimiento de los Departamentos interesados de que es necesario sustituir el camino burocrático clásico de cambio de oficios y despachos entre los órganos interesados, en la medida que ello sea

posible, por el más moderno y práctico de la comunicación directa entre los funcionarios dependientes de ellos. Y en vista de que cada Departamento ministerial tiene sus órganos administrativos propios, fuentes de orientación e información, se estima que no procede -- crear un nuevo Organo independiente, sino uno mixto, compuesto -- exclusivamente de funcionarios de ambos Ministerios, que por su categoría administrativa y reconocida competencia puedan realizar la - misión antedicha".

Posteriormente el Decreto de 15 de noviembre de 1933 establecía que la Dirección General de Comercio y Política Arancelaria del Ministerio de Industria y Comercio era el único organismo competente de la Administración del Estado al que le correspondía la tramitación y propuesta, en la forma que según las facultades regladas fuese procedente, de cuantas disposiciones se sometiesen a la aprobación del Gobierno o de las Cortes de la República, en relación con - el desenvolvimiento de la política comercial y arancelaria hubiese de desarrollarse.

Como reacción a lo anterior, el Decreto de 25 de mayo de 1934 creaba el servicio diplomático comercial dependiente a nivel - central de la Dirección General de Política y Comercio del Ministerio de Estado. Se establecía que en todas las Embajadas y Delega--ciones en el extranjero, así como en los Consulados de mayor categoría en los países en los que España no tuviese acreditada misión diplomática se organizaría en breve un servicio comercial, excep--tuándose las Embajadas y Delegaciones que tuviesen ya aneja una -- oficina comercial.

Al frente de los servicios comerciales se establecía que estaría un Secretario de Embajada de primera o de segunda clase, designado libremente por el Ministro de Estado, con arreglo a las normas que ya se dictarían, entre los que lo solicitasen y mostrasen --

interés o inclinación particular por los estudios económicos. Asimismo se establecía que el Ministerio de Estado podría ponerse de acuerdo con el de Industria y Comercio, para destinar cuando se estimase oportuno a funcionarios del Cuerpo Técnico de Secretarios y Oficiales Comerciales que colaborarían en las tareas asignadas a los servicios comerciales.

Los funcionarios encargados del servicio de comercio exterior debían básicamente impulsar las relaciones comerciales de los países en los que estaban destinados con nuestro país; mediante la difusión de propaganda, la organización de ferias y exposiciones, el asesoramiento a los exportadores e importadores, etc.

El Decreto de 27 de noviembre de 1935, aprobatorio del nuevo Estatuto de las Cámaras de Comercio españolas en el extranjero, establecía entre sus competencias la realización de estudios y gestiones especiales que les encomendase la Dirección General de Comercio y Política Arancelaria del entonces Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio. Por otra parte, se establecía que las Autoridades diplomáticas y consulares españolas de la jurisdicción respectiva tendrían la consideración de Presidentes honorarios de las Cámaras reconocidas oficialmente por el Estado. Los Consejeros o Agregados comerciales tendrían el carácter de Asesores Técnicos.

Las Cámaras referidas quedaban obligadas a comunicar a los Jefes de Misión diplomática, a los Cónsules y a los Consejeros o Agregados comerciales de su jurisdicción respectiva las convocatorias y órdenes del día de las Juntas y Asambleas generales haciéndolo con la antelación necesaria para que pudiesen asistir a las mismas si lo deseaban, y tomar parte en sus deliberaciones.

Por último, la Orden de 14 de enero de 1936 y con poste--

rrioridad la de 29 de febrero de 1936, detallaban la estructura orgánica interna de la Dirección General de Comercio y Política Arancelaria del Ministerio de Industria y Comercio. Dentro de los servicios administrativos de Comercio exterior tenía atribuidos el estudio y -- preparación de los tratados comerciales, el estudio permanente de -- los mercados extranjeros y la Secretaría de la Comisión Interministerial de Comercio Exterior, contando con dos Secciones: la de Tratados y Acuerdos Comerciales (con los 4 Negociados de ámbito geográfico siguientes: Europa Occidental; Europa Central y Oriental; América y Filipinas; e Imperio Británico, Asia y Africa), y la Expansión Comercial (con los dos Negociados: de Propaganda y Publicaciones; y de Ferias y Exposiciones).

b) Relaciones Laborales.

El artículo 18 del Decreto de 3 de noviembre de 1931 que reorganizaba el Ministerio de Trabajo, establecía el Servicio Internacional de Trabajo dentro de la Dirección General de Trabajo, encargado de las relaciones con el organismo permanente internacional -- del Trabajo de la Sociedad de Naciones, con la Oficina correspondiente y sus Conferencias; de cuanto afectase a la participación de España en éstas, a los acuerdos que en ellas se adoptasen y a su aplicación y divulgación en nuestro país; de las relaciones con los países hispanoamericanos para procurar una actuación conjunta en el desenvolvimiento de la legislación social; del estudio del movimiento legislativo extranjero y de la preparación de Convenios y Tratados Internacionales sobre Trabajo y Acción Social y de cuanto se refiriese a la participación oficial de España en los Congresos, Asambleas y -- Conferencias del mismo carácter.

Por su parte el Decreto de 27 de junio de 1934 que aprobaba el texto refundido del Reglamento de Régimen Interior del Consejo de Trabajo, en su artículo 14 referente a las funciones y competencias de la Comisión Permanente, incluía las dos siguientes:

Enviar sus representantes, cuando así lo estimase oportuno a los --  
Congresos y Conferencias relacionados con asuntos sociales, así co-  
mo promover la reunión de esta clase de Asambleas, cuando lo con  
siderase conveniente para la realización de los fines que le estaban  
encomendados; así como mantener con las instituciones sociales ex-  
tranjeras las relaciones que considerase convenientes para los fines  
del Consejo de Trabajo.

El Decreto de 30 de octubre de 1935 que aprobaba el Regla-  
mento de los Servicios Generales del refundido Ministerio de Traba-  
jo, Justicia y Sanidad, en su artículo 41 reiteraba las competencias  
ya atribuídas al Servicio Internacional de Trabajo por el precedente  
ya citado Decreto de 3 de noviembre de 1931, y en el artículo 42 --  
éste se subdividía en 3 Secciones: Relaciones con el Organismo Per-  
manente Internacional del Trabajo de la Sociedad de Naciones, Rela-  
ciones Hispanoamericanas, y Secretaría y Relaciones Varias con el  
Extranjero. El resto del articulado detallaba ampliamente las compe  
tencias de las tres Secciones. Así la de relaciones con el Organismo  
Internacional del Trabajo tenía a su cargo todo aquello que afec  
taba a la legislación internacional que se elaborase en el Organismo  
de Ginebra y a la colaboración de España en el mismo; participa---  
ción en la Conferencias anuales y en las demás reuniones convoca--  
das por aquél y a las que nuestro Gobierno fuese invitado; propuesta  
de personas que debían formar parte de las Delegaciones españolas;  
asesoramiento de las mismas; reunión de documentos y datos relacio  
nados con esos actos; preparación de las ratificaciones de los Con  
venios aprobados en las Conferencias citadas, así como de la adop--  
ción de los principios contenidos en las recomendaciones; divulgación  
y vulgarización de la obra del organismo aludido; contestación de los  
cuestionarios y consultas que enviase el mismo organismo; la corres--  
pondencia con sus diferentes servicios y el suministro de informa---  
ción sobre las materias de la competencia de la Sección del "Bole--  
tín" del Ministerio. Por su parte, la Sección de Relaciones Hispano

americanas tenía la misión de mantener la necesaria correspondencia con los Servicios o entidades sociales, tanto oficiales como privadas, de las naciones de habla española y portuguesa, en provecho de los intereses comunes de España y de las aludidas naciones. A este fin, la Sección debía organizar, entre otros, los siguientes servicios: el suministro de crónicas e informaciones a la Sección del Ministerio encargada del Boletín para su inserción en éste; el repertorio y colecciones de legislación de los países americanos de habla española y catalogación de los mismos, para facilitar su consulta; el consultorio de acción social hispanoamericana, al servicio del público; el fomento de cuantos trabajos tendiesen al mutuo conocimiento y estrechamiento de relaciones con esos países; la ayuda y asesoría de los ciudadanos de los mismos países que, con alguna misión social o de estudio, la solicitasen del Ministerio; las relaciones del Servicio con los representantes diplomáticos y consulares hispanoamericanos en España, etc.

Se establecía, por último, la obligación expresa de todos los servicios y dependencias del Ministerio, de facilitar el despacho de cuantos asuntos relacionados con la Sociedad de Naciones y la Oficina Internacional del Trabajo les interesase el Servicio Internacional, cuidando de atender aquellas peticiones de datos informativos estadísticos que se les requiriese, especialmente en lo que se refería al cumplimiento de las disposiciones del artículo 408 del Tratado de Versalles, y para lo cual dichos Servicios habrían de atenerse a las fórmulas y modelos que se enviasen por aquel Organismo desde Ginebra.

#### c) Sanidad

El Decreto de 22 de diciembre de 1933 creaba en la Dirección General de Sanidad una Junta de Sanidad Internacional, encargada de estudiar, programar, tramitar, informar y efectuar cuantos trabajos fuesen necesarios para la más eficaz colaboración de España

en la labor de la Oficina Internacional de Higiene Pública, a tal efecto de su seno proponía las personas idóneas que deberían acudir a las sesiones del Comité Permanente del citado organismo internacional como representantes de España.

Para desempeñar su tarea la Junta podía recabar la colaboración de los funcionarios y entidades oficiales que considerase necesario.

Por otra parte, el Decreto de 7 de septiembre de 1934 que aprobó el reglamento orgánico de la Sanidad Exterior señalaba entre sus competencias: "...cooperación sanitaria internacional; Conferencias, Congresos, Sociedades y Oficinas Internacionales; Delegaciones Sanitarias y Comisiones de todas clases en el extranjero; publicidad y propaganda internacional y, en general, cuanto afecte a las relaciones sanitarias con los demás países; etc."

Por último, el Decreto de 1 de agosto de 1935 que reorganizaba el Consejo Nacional de Sanidad y Asistencia Pública, creado por el Decreto de 19 de abril de 1934, estableció entre las Comisiones Centrales del Pleno, la de "Relaciones sanitarias y benéficas internacionales e interministeriales".

#### d) Relaciones culturales y de enseñanza

El Decreto de 27 de abril de 1935 creador del Instituto del Libro Español, así como el posterior Decreto de 1 de agosto del mismo año que derogaba al anterior y regulaba de forma precisa las competencias del nuevo organismo, contemplaban la posibilidad de que el citado Instituto para el mejor cumplimiento de sus fines pudiese crear Delegaciones tanto en los países de habla española, como en aquellos otros que el interés del libro hispánico así lo requiriese. Así, de acuerdo con la autorización anterior, fueron crea-



das por dos Decretos de 21 de marzo de 1936, las Delegaciones del Instituto del Libro Español en Lisboa y Santiago de Chile.

Por otra parte, el Decreto de 3 de julio de 1936 regulador de la composición y competencias de la Secretaría Técnica del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes creada por Decreto de 17 de agosto de 1932, establecía en el artículo 4º que a la misma correspondería las relaciones culturales y pedagógicas de todas clases que el citado Ministerio mantuviese con el extranjero.

Además de lo anterior, hay que resaltar las relaciones exteriores que con otras Universidades e Instituciones afines extranjeras, tuvieron las distintas Universidades españolas, organismos --- autónomos del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. Especial consideración en este aspecto merece la Universidad Internacional con sede en Santander, creada por la Segunda República, siendo una de sus finalidades precisamente el estrechar lazos culturales con otros países.

Pero, independientemente de las relaciones institucionales - llevadas a cabo separadamente por cada centro universitario, el organismo específicamente encargado de tales relaciones e intercambios fué la Junta de Ampliación de Estudios (23) del Patronato de -- Estudiantes, cuyas competencias fueron ensanchadas y modernizadas por el Decreto de 9 de junio de 1931. Correspondía al citado Patronato informar, facilitar y promover el intercambio y viajes de estudiantes y profesores, españoles y viceversa, pudiendo a tal efecto - crear Delegaciones en el extranjero para desempeñar su labor.

e) Otros sectores administrativos.

Entre otros, se puede citar el Patronato Nacional de Turismo creado en 1928, y que conforme al artículo 16 de su Reglamento Provisional aprobado conforme al Decreto de 4 de diciembre de

1931 que lo reorganizó, se le autorizaba a establecer en aquellas -- ciudades del extranjero que la situación lo aconsejase en relación -- con el turismo español, a propuesta del Subsecretario de la Presi-- dencia y previo acuerdo del Consejo de Ministros, Oficinas de Infor-- mación y Propaganda directamente enlazadas con la sede central del mismo.

La Orden de 20 de noviembre de 1935 establecía que el Director Técnico del Instituto Geográfico y Catastral, fuese el representante del Gobierno Español en las Asambleas que celebrasen las Asociaciones Internacionales de Geografía, Geodesia, Geofísica, Topo-- grafía, Cartografía y Metrología.

Recapitulando sucintamente todo lo anterior, se deduce que -- hubo una importante actividad administrativa exterior durante la Se-- gunda República, y que el ejercicio de la misma correspondió no sólo al Ministerio de Estado, sino también a otros departamentos minis-- teriales.

## NOTAS AL CAPITULO VI

- ( 1 ) Para mayor detalle sobre los precedentes del Ministro, puede verse la amplia y detallada obra: José Antonio ESCUDERO, Los Secretarios de Estado y del Despacho. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1976.
  
- ( 2 ) En este sentido: Nicolás PÉREZ SERRANO. Tratado de Derecho Político. Ob. cit., página 731.
  
- ( 3 ) Así Renato ALESSI ha señalado: "... en el vértice de la pirámi de se encuentra el Ministro, cargo que resume, califica y re-- presenta el órgano entero, tanto en sus relaciones externas co-- mo en las relaciones interorgánicas ...". Instituciones de Dere-- cho Administrativo. Tomo I. Bosch, Casa Editorial. Barcelona, 1970. Página 126.
  
- ( 4 ) En este sentido Francisco MURILLO FERROL quien señala: "... Así cuando el Ministro se ve obligado a defender su polí-- tica ante el Parlamento, el continente se ve en la necesidad de acoger el ejemplo británico del Subsecretario para que aquella - actividad política no interrumpa la gestión cotidiana de los asun-- tos corrientes -administrativos en sentido estricto- del Departa-- mento ...", en Administración y Política, artículo publicado en el nº 6 de la Revista de Administración Pública. Septiembre-di-- ciembre, 1951, página 93.
  
- ( 5 ) Para mayor detalle acerca de la naturaleza y características -- del Subsecretario en el régimen administrativo español, puede - verse, entre otros: Aurelio GUAITA. Secretarías de Estado y -- Subsecretarías. Civitas, Revista Española de Derecho Adminis-- trativo nº 18. Julio-septiembre, 1978. Páginas 333 a 357; Luis DE LA MORENA Y DE LA MORENA. Las Subsecretarías en el Derecho Orgánico Español: Apuntes para su configuración institu-- cional. Documentación Administrativa nums. 101-102. Mayo-junio 1966, páginas 41 a 66; José Antonio GARCIA TREVIJANO. Trata-- do de Derecho Administrativo. Volumen I. Ob. cit. páginas 564 a 567. Señala este autor que: "... En España han sido siempre (los Subsecretarios) auxiliares o ayudantes del Ministro, que -- dictaban providencias de trámite y resolvían cuestiones de esca-- so interés ...".
  
- ( 6 ) En este sentido, entre otros: Alfredo GALLEG0 ANABITARTE. Derecho General de Organización. Ob. cit. páginas 210 a 211; y Luis DE LA MORENA Y DE LA MORENA. Las Subsecreta-- rías en el Derecho Orgánico Español: Apuntes para su configu-- ración institucional. Ob. cit. página 62.

( 7) Los supuestos tipificados como no delegables, fueron los siguientes:

- a) Los expedientes correspondientes a gastos o asuntos cuya cuantía fuese inestimable o de cuantía superior a 50.000 pesetas.
- b) Aquellos asuntos cuyas órdenes tuviese que autorizar el Ministro y fuesen dirigidos a los demás Ministros, al Consejo de Estado, Tribunal Supremo o Cortes.
- c) Los recursos de alzada contra acuerdos de la Subsecretaría.
- d) Los expedientes para cuya resolución fuese necesaria la firma del Presidente de la República. Tales supuestos estaban contemplados en el Decreto de 2 de octubre de 1935.
- e) Los expedientes que hubiesen sido informados por el Consejo de Estado.
- f) Los expedientes que ofreciesen dudas de aplicación de los preceptos legales y la resolución que hubiese de dictarse, implicase la declaración de una regla jurídica o una nueva interpretación de los preceptos legales aplicables con carácter general.

( 8) Como supuestos diferentes de organización administrativa interna de las Subsecretarías, pueden citarse, entre otros, los siguientes:

- El Decreto de 4 de enero de 1932, reorganizador del Ministerio de Obras Públicas, establecía en la Subsecretaría, cinco Secciones (Central, Contabilidad, de Expropiación, Registro General y Habilitación).
- El Decreto de 6 de febrero de 1932 reorganizador del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, estableció 2 Secciones (de Asuntos Generales y Recursos) en la Subsecretaría.
- La Orden de 16 de septiembre de 1932, estableció en la Subsecretaría del Ministerio de la Gobernación, 3 Secciones (Central, de Orden Público, y de Habilitación y Contabilidad).
- El Decreto de 16 de octubre de 1935, reorganizador del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, establecía 4 Secciones en la Subsecretaría de Agricultura (Servicios Centrales de Jurados Mixtos; Crédito Agrícola, Pósitos y Seguros del Campo; Intervención y Regulación de la Producción

Agropecuaria; y Estadística y Economía Agrícola).

- El Decreto de 26 de octubre de 1935 que reorganizaba el -- Ministerio de la Gobernación, en su artículo 4º señaló que la Subsecretaría constaba de once Secciones (Central; de -- Orden Público; Contabilidad, Presupuestos y Habilidad; - Organización y Estadística de la Vida Local; Funcionarios - de la Administración Local; Personal especial de Administra-- ción Local; Régimen Municipal; Régimen Provincial; Direc-- ción y Administración de la "Gaceta de Madrid" y "Guía Ofi-- cial de España"; Información y Enlace; y Junta de Compras).
- El Decreto de 30 de octubre de 1935 que organizaba el Mi-- nisterio de Obras Públicas y Comunicaciones, establecía que la Subsecretaría de Obras Públicas contaba con 7 Secciones (Servicios Centrales; Contabilidad; Caminos; Ferrocarriles; Coordinación de Transportes; Aguas y Obras Hidráulicas; y Puertos), y la Subsecretaría de Comunicaciones se subdivi-- diría en servicios centrales con 4 Secciones (Servicios cen-- trales; Contabilidad y Presupuesto; Adquisiciones y Locales; y Enseñanza Profesional y Técnica), Servicios de Correos -- con 5 Secciones (de Personal; de Servicio Interior, de Servi-- cios Internacionales, de Servicios Bancarios; y de Transpor-- tes) y Servicios de Telecomunicación con 5 Secciones (de -- Personal; de Servicio Interior; de Servicio Internacional; de de Servicios Bancarios; y de Construcciones).
- La Orden de 29 de febrero de 1936 que reorganizaba el Mi-- nisterio de Industria y Comercio, señalaba que dependían de la Subsecretaría, a través de la Oficialía Mayor (que tenía 3 Secciones de Recursos, Asuntos Generales y Régimen Eco-- nómico) las 7 Secciones siguientes: Habilidad de Personal y Material; Registro General; Oficina Técnica de Arquitectu-- ra; Gabinete Telegráfico; Gabinete de Prensa; Biblioteca; y Personal.
- La Orden de 1 de abril de 1936, creó en la Subsecretaría del Ministerio de Industria y Comercio, una Secretaría Técnica para la clasificación y registro de documentos.
- Por último, la Orden de 16 de julio de 1936 creó dos nue-- vas Secciones en la Subsecretaría del Ministerio de Justicia, para las relaciones con otros Departamentos ministeriales - en todo aquello que no fuese competencia de las Secciones - hasta entonces existentes, y para la elaboración de la Esta-- dística.

( 9) Sobre las características y evolución de las Oficialías Mayores, puede verse, entre otros: José Antonio GARCIA TREVIJANO. -

Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Ob. cit. página 549. Señala este autor la gran importancia que tuvo esta unidad en otros tiempos.

- (10) No he encontrado ningún estudio referente a los Subsecretarios nombrados durante el sexenio republicano, tan sólo la mención de José Antonio FERRER BENIMELI, quien afirma que al menos siete de ellos pertenecían a la Masonería, en Masonería española contemporánea. Vol. 2. Desde 1868 hasta nuestros días. Ob. cit. página 107.
- (11) La reforma de CHAPAPRIETA ya ha sido objeto de análisis precedentemente. Baste recordar que la supresión de tantas Direcciones Generales no produjo los objetivos perseguidos, pues fueron creados en su sustitución numerosos órganos y unidades administrativas. Por otra parte, muchas de las suprimidas fueron luego restablecidas con el triunfo del Frente Popular en 1936.
- (12) No he encontrado ningún estudio sobre los Directores Generales durante el sexenio republicano, solamente José Antonio FERRER BENIMELI señala que al menos diecisiete de ellos pertenecía a la Masonería, en Masonería española contemporánea. Volumen 2. Desde 1868 hasta nuestros días. Ob. cit. página 107.
- (13) Sobre sus orígenes y evolución, véase para mayor detalle: Santiago MUÑOZ MACHADO. La Sanidad Pública en España (Evolución histórica y situación actual). Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1975. Página 103 y siguientes.
- (14) La problemática sanitaria no tuvo suficiente entidad durante el sexenio republicano para dar origen a un específico departamento ministerial, entre otras razones puede señalarse la concepción existente en aquel momento de la sanidad puramente preventiva y no "integral", tal como se concibe en nuestros días y como la define la Organización Mundial de la Salud. Además, una vez proclamada la República, uno de los principales partidos políticos, el Partido Socialista Obrero Español, en su periódico oficial "El Socialista", de 19 de abril de 1931, se manifestaría en contra de la posible creación de un Ministerio de Sanidad. Para más detalle sobre éste último punto, puede verse: Antonio MAZUECOS JIMENEZ. La Política social socialista durante el primer bienio republicano: trabajo, previsión y sanidad. Estudios de Historia Social nº 14, julio-septiembre, 1980, páginas 153 a 155.
- (15) Entre otros muchos supuestos, podrían citarse: las Secciones -- atribuidas a los Ingenieros de Minas y Agrónomos, y a los Consejeros, Agregados y Secretarios Comerciales, en el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, por el Decreto reorganiza

dor del mismo, de 6 de febrero de 1932; y las Secciones reservadas a los Cuerpos Nacional de Estadística, Técnico de Emigración y de Inspección de Trabajo en el Reglamento del Ministerio de Trabajo, Justicia y Sanidad, aprobado por el Decreto de 30 de octubre de 1935; etc.

- (16) Para mayor detalle sobre la naturaleza y funciones de la Delegaciones del Gobierno, puede verse entre otros: José Antonio GARCIA TREVIJANO. Tratado de Derecho Administrativo. Ob. cit. Volumen I, páginas 585 a 589.
- (17) Para mayor detalle, véase: Martín BASSOLS COMA. Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956). Prólogo de Fernando GARRIDO FALLA. Editorial Montecorvo. Madrid, - 1973. Páginas 507 a 509.
- (18) Sobre el concepto y características de la Administración exterior, puede verse para mayor detalle, entre otros: Aurelio GUAITA. Derecho Administrativo Especial I. Tercera edición. Librería General. Zaragoza, 1969, páginas 43 a 61.
- (19) La Segunda República tuvo una importante actividad administrativa en materia de política exterior, pudiéndose señalar como aspectos más destacables de la misma: por una parte la preocupación y potenciación de las relaciones con los países europeos e hispanoamericanos; y por otra parte, la significativa presencia en la Sociedad de Naciones (manifestación del respeto existente hacia la tarea de la Sociedad de Naciones, fueron los artículos del texto constitucional que hacían referencia a la misma). Como consecuencia de esa actividad, fueron creadas numerosas Embajadas, Legaciones y Delegaciones Permanentes (así entre otros -- ejemplos: las Embajadas de México y Moscú y la Delegación -- Permanente en Ginebra ante la Sociedad de Naciones).

Aunque el órgano competente de la Administración estatal en materia de política exterior fue básicamente (salvo en los aspectos sectoriales concretos) el Ministerio de Estado; es preciso destacar el hecho de que el Jefe del Estado jugaba también un papel importante en la misma, ya que tenía atribuidas competencias -- sobre tal materia en el texto constitucional, además de ser el -- Presidente nato de la Junta Permanente de Estado y ser necesaria su firma en los Decretos de nombramiento de Embajadores.

Los medios personales utilizados por el Ministerio de Estado para el desempeño de sus competencias, eran los de la Carrera -- Diplomática. Varios aspectos significativos de la misma fueron regulados durante el año 1933: la Comisión de estudios de los -- aspirantes a la misma, por la Orden de 8 de marzo; las situaciones administrativas por el Decreto de 31 de agosto; y el sis-

tema de ascensos por el Decreto de 6 de septiembre.

No es objeto de investigación la política internacional de la Segunda República, para su conocimiento puede verse, entre otros: Salvador de MADARIAGA: España. Ensayo de historia contemporánea. Ob. cit., quien en su Capítulo VII, páginas 386 a 404, - monográfico dedicado al tema titulado "Política extranjera de la República", señalaba que fueron nombrados embajadores numerosos intelectuales; Juan Simeón VIDARTE: Las Cortes Constituyentes de 1931-1933. Ob. cit. páginas 554 a 568; etc.

- (20) En este sentido y para mayor detalle, entre otros: Leandro BENAVIDES. La política económica en la II República. Guadiana -- de Publicaciones, S.A., Madrid, 1972, página 144 y siguientes.
- (21) En este sentido: Ricardo CALLE SAIZ y otros. La Hacienda en la II República Española. Ob. cit. Volúmen I I, Capítulo V: "Apariencia y realidad de la Hacienda Pública Española durante la II República". página 1.443 y siguientes. Por otra parte, Román PERPIÑA GRAU en De Economía Hispana. Barcelona, 1936, página 66 y siguientes, reseñaba una larga lista de los organismos administrativos interventores de la economía (especialmente de comercio exterior), que se suprimieron durante la Dictadura y que posteriormente fueron recreados por la Segunda República.
- (22) La creación de esta Comisión Interministerial fue acogida favorablemente por la prensa. Así el periódico "Crisol", Diario de la República, en su edición del jueves, 19 de noviembre de 1931, dedicaba un editorial, en su primera página, a la misma titulado: "La técnica oficial del Comercio Exterior", en el que se calificaba la situación existente de desbarajuste y caótica, a la cual debería poner término la creación de tal Comisión mediante la adecuada coordinación de los organismos competentes.
- (23) Sobre la importante actividad desempeñada por ésta, puede ampliarse por todos: Manuel TUÑÓN DE LARA. Medio siglo de -- cultura española (1885-1936). 3a. edición, corregida y aumentada. Editorial Tecnos. Madrid, 1973. Especialmente página 53 y siguientes.



## CAPITULO VII. LOS ORGANOS CONSULTIVOS DE LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES.

### 1) Número, denominación y tendencias observadas

En el momento de ser proclamada la Segunda República, -- ésta heredó de la Dictadura un número aproximado de medio centenar de órganos consultivos colegiados (1). La mayoría de los órganos heredados subsistieron a lo largo del período republicano, salvo cuatro de ellos que fueron refundidos y trece que fueron suprimidos. Por otra parte, alrededor de unos treinta serían creados, algunos - de ellos de gran importancia. Seguidamente se da una visión sinóptica, y no exhaustiva, de los mismos.

En cuanto a la denominación, puede decirse que el advenimiento de la República no supuso una ruptura en relación a las anteriores denominaciones, produciéndose en escasas ocasiones el cambio expreso de nombre de los órganos consultivos, pudiendo señalarse a este respecto los casos siguientes:

- El Consejo de Instrucción Pública, pasó a denominarse Consejo Nacional de Cultura, en virtud de la Ley 27 de agosto de 1932. Este órgano consultivo tuvo una gran importancia y desarrolló una significativa labor en su primera etapa y denominación, debido entre otras causas a la gran autoridad moral y científica - de sus componentes, siendo su primer Presidente, D. Miguel - DE UNAMUNO (2).
- El Servicio Nacional Antitracomatoso de la Dirección General de Sanidad, por el Decreto de 17 de abril de 1933 pasó a denominarse Comisión Central de la Lucha contra el Tracoma y otras causas de ceguera.
- La Junta Central Antivenérea de la Dirección General de Sanidad,

pasó en virtud de la Orden de 22 de noviembre de 1933 a llamarse Junta Central de la Lucha contra Enfermedades Venéreas y de la Piel.

Respecto a las denominaciones de los órganos consultivos colegiados, puede decirse que fueron básicamente dos y con distintas calificaciones añadidas a ambos nombres. Así: Consejo (Nacional y a veces Superior) y Junta (Central, Superior, Nacional, Consultiva, Técnica); y en menor medida: Inspectora, Técnica y Económica).

Diferente de los órganos consultivos "strictu sensu" fueron las Comisiones y Comitês (objeto de análisis en el Capítulo VIII -- posterior), que en muchas ocasiones tenían asignadas también competencias consultivas.

Los órganos consultivos objeto de "refundición" fueron cuatro: El Consejo Agronómico, el Consejo Forestal, el Consejo Pecuario y el Consejo de Minas e Industria. La refundición se operó en virtud del Decreto de 16 de octubre de 1935, que a su vez creó dos nuevos, fruto de los anteriores: el Consejo Superior de Agricultura, Montes y Ganadería; y el Consejo Superior de Minería e Industria.

Los órganos consultivos que desaparecieron durante la Segunda República, por "disolución" o "supresión", fueron los siguientes: la Junta Técnica e Inspectora de Radiocomunicaciones, disuelta por el Decreto de 25 de abril de 1931; el Consejo de Economía Nacional, creado en 1924 y suprimido por el Decreto de 14 de julio de 1931. En su sustitución fue creado el Consejo Asesor de la Economía; el Consejo Superior Geográfico, suprimido por el Decreto de 3 de octubre de 1931; la Junta Central de Transportes, suprimida por el Decreto de 20 de enero de 1932; la Junta Consultiva de Telecomunicaciones, creándose en su lugar la Junta Nacional de Te

lecomunicación, disuelta por la Ley de bases de reorganización de la Telecomunicación, de 9 de marzo de 1932; el Consejo Superior de Pesca y Caza, creado en 1928 y disuelto por el Decreto de 21 de abril de 1932; la Junta Central de Puertos, disuelta por el Decreto de octubre de 1932; el Consejo de Energía, creado por el --- Real Decreto-Ley de 7 de septiembre de 1929 y disuelto por el Decreto de 18 de noviembre de 1932; el Consejo de Obras Públicas, - disuelto por el Decreto de 9 de febrero de 1933. De éste surgirían tres nuevos órganos consultivos; la Junta de Edificios Públicos del Ministerio de Hacienda, creada por la Ley de 21 de diciembre de - 1876 y constituida por el Real Decreto de 26 de enero de 1909. Fue suprimida por la Ley de 26 de junio de 1933, pasando sus competen- cias a la Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial del citado Ministerio; la Junta Consultiva de Aranceles y Valoraciones, suprimida por el Decreto de 8 de diciembre de 1933; el Consejo Ordenador de la Economía Nacional, creado por la Repúbli- ca por Decreto de 23 de abril de 1932, es disuelto por el Decreto de 2 de agosto de 1934, hasta que se presentase un proyecto de ley definitivo sobre su reorganización. En su sustitución se establecía - un Consejo Interino o Comisión Gestora; y por último, el Consejo - Consultivo de Ferrocarriles, suprimido por el Decreto de 10 de julio de 1935. Este era diferente del Consejo Superior de Ferrocarrí- les creado por el Decreto de 30 de septiembre de 1933 y que tam- bién sería disuelto posteriormente por el Decreto de 8 de enero de 1936. No obstante, el Decreto de 14 de marzo de 1936 crearía lue- go nuevamente el Consejo Superior de Ferrocarriles.

De la anterior enumeración de órganos suprimidos, puede - deducirse, en primer lugar, el exiguo número de órganos consulti- - vos suprimidos por la Segunda República. Una tercera parte de los mismos, lo serían en los dos primeros períodos (Gobierno Provisio- nal y Bienio "Blanco" o "Progresista"). En segundo término, el he- cho de que mediante la Ley de Restricciones de 1 de agosto de 1935 y sus normas de desarrollo, constitutivas de la denominada reforma

CHAPAPRIETA, se procediese a la supresión de escasos órganos consultivos. En tercer lugar, que la supresión de muchos de ellos fue seguida de la creación de otros nuevos órganos consultivos con las mismas competencias y a veces, incluso, con una análoga denominación. En cuarto y último lugar, la escasa importancia y relevancia de los órganos suprimidos, si se los compara con los de nueva creación.

Los órganos consultivos colegiados creados fueron unos --- treinta. Agrupados por materias, pueden señalarse los siguientes:

a) En materia de política económica general: el Consejo Asesor de la Economía, creado por el Decreto de 14 de julio de 1931, en sustitución del Consejo de Economía Nacional (este órgano ha sido - objeto de análisis al hablar del Gobierno); la Junta Interventora del Cambio Exterior, creada por la Ley de Ordenación Bancaria de 27 de noviembre de 1931; el Consejo Ordenador de la Economía Nacional, creado por el Decreto de 23 de abril de 1932 (este órgano con sultivo ha sido objeto de análisis en un epígrafe precedente, al hablar del Gobierno).

b) En materia de política exterior: la Junta Permanente de Estado, creada por el Decreto de 7 de noviembre de 1933 (este órgano consultivo ha sido objeto de análisis en un epígrafe precedente).

c) En materia de política cultural y educativa: la Junta Nacional para la adquisición e intercambio para las bibliotecas públicas, --- creada en el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, por el Decreto de 26 de noviembre de 1931 (3); el Consejo Asesor de la Junta Facultativa de Archivos, Bibliotecas y Museos, creado por el Decreto de 30 de diciembre de 1932; y, el Consejo de Rectores, -- creado por el Decreto de 11 de julio de 1935.

d) En materia de política social: el Consejo que entendía de los problemas comunes de Sanidad y Seguros Sociales, creado por la -- Ley de 16 de marzo de 1934, que dió fuerza de ley al Decreto de -- 25 de diciembre de 1933, de incorporación al Ministerio de Trabajo de los servicios de la Subsecretaría de Sanidad y Beneficencia; y, -- el Consejo Nacional de Sanidad y Asistencia Pública, creado por el Decreto de 19 de abril de 1934.

e) En materia de política sanitaria (si bien ésta es englobable -- dentro de la política social, como una parte importante y significati -- va de la misma): el Consejo Superior Psiquiátrico, creado por el -- Decreto de 10 de noviembre de 1931, en la Dirección General de Sani -- dad(4); la Junta de Sanidad Internacional, creada por el Decreto de -- 22 de diciembre de 1933, en la Dirección General de Sanidad, y, la Junta Facultativa de la Jefatura de Enseñanza e Investigación de la -- Dirección General de Sanidad, creada por el Decreto de 11 de junio de 1935.

f) En materia de competencias concretas atribuídas a diferentes departamentos ministeriales, pueden agruparse los restantes, así: la Junta de Construcciones, Alquileros, Obras y Conservación de Edifi -- cios, del Ministerio de Comunicaciones, creada por la Orden de 18 de enero de 1933 y dependiente de la Subsecretaría; los Consejos de Caminos, Superior de Ferrocarriles y de Puertos, creados por el -- Decreto de 9 de febrero de 1933, en virtud de la disolución del Con -- sejo de Obras Públicas; el Consejo de Cinematografía, creado por -- la Orden de 14 de marzo de 1933, en el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio; la Junta Permanente de Interferencias Radio -- eléctricas, dependiente de la Dirección General de Telecomunicación, creada por el Decreto de 17 de abril de 1933; la Junta Superior Con -- sultiva de Obras Públicas, creada por el Decreto de 30 de septiem -- bre de 1933, sin perjuicio de la existencia de otros cuatro órganos consultivos más en el Departamento (Consejo de Caminos, Consejo --

de Puertos, Consejo de Obras Hidráulicas y Consejo Superior de Ferrocarriles); el Consejo de Jefes de Personal creado por la Orden - de 9 de abril de 1934, en la Dirección General de Telégrafos, en -- sustitución de la Junta Consultiva de Telégrafos y la de Personal o Consultiva; el Consejo de la Agricultura, Montes y Ganadería, creado por la Ley de 9 de octubre de 1935 del Patrimonio Forestal del Estado; la Junta de Pasos a Nivel, de la Dirección General de Ca-- rreteras y Caminos Vecinales, del Ministerio de Obras Públicas, -- creada por el Decreto de 7 de marzo de 1936; el Consejo Superior de Ferrocarriles, creado por el Decreto de 14 de marzo de 1936; y, el Consejo de Obras Públicas, creado por el Decreto de 25 de abril de 1936, en sustitución de la Junta Superior Consultiva de Obras Públicas.

Un órgano consultivo cuya creación estuvo prevista en el -- proyecto de ley de bases para una Ley Nacional de Urbanismo, aprobado en el Congreso Municipalista de Gijón de 1934, pero finalmente no creado, fue el Consejo Nacional de Urbanismo (5).

Sobre los órganos consultivos creados durante la Segunda -- República, puede decirse:

- En primer lugar, que la creación de nuevos órganos consultivos se da a lo largo de todos los períodos comprendidos entre 1931 y 1936.
- En segundo término, la importancia y relevancia de muchos de los órganos creados (así la Junta Permanente de Estado, el Consejo Asesor de la Economía, el Consejo Ordenador de la Economía Nacional, el Consejo de Rectores, el Consejo Nacional de - Sanidad y Asistencia Pública). Los órganos de nueva creación de menor relevancia fueron los creados como órganos consultivos - en el ámbito de su Dirección General, salvo el significativo caso

del Consejo Superior Psiquiátrico.

- En tercer y último lugar, del total de los órganos creados (aproximadamente alrededor de una treintena), tres de ellos eran en el ámbito de la cultura y de la enseñanza, otros tres en materia de política económica, y cinco en el ámbito de la Sanidad y Previsión Social.

Por último hay que señalar, que en el párrafo 16 del artículo 1º del Decreto de 2 de noviembre de 1935, incluía entre los Decretos que estaban sometidos al requisito de la aprobación y firma del Presidente de la República: "la creación, supresión o modificación de los Cuerpos consultivos especiales de la Administración Pública".

## 2) Competencias, estructura y funcionamiento.

Los órganos consultivos tenían con carácter general como principal y básica competencia, el asesoramiento de los órganos activos de la Administración y, a veces, también del Gobierno. Ahora bien, además de esa competencia asesora, algunos de ellos tenían -- también atribuidas competencias de carácter inspector y revisor del funcionamiento de los demás órganos y unidades administrativas del departamento (así el Consejo de Estadística, el Consejo de Industria, el Consejo Superior de Correos, y el Consejo de Instrucción Pública, luego llamado Consejo Nacional de Cultura). El Consejo de Trabajo -- además de las dos anteriores competencias, tenía también atribuidas las siguientes: mediación, conciliación y asesoramiento de las organizaciones patronales y sindicales. Por último, el Consejo Asesor de Economía, además de competencias consultivas tenía también de carácter resolutorio.

En general, puede decirse que la función consultiva de tales órganos fue normalmente facultativa, y no vinculante para las autori-

dades y órganos que solicitaban tal asesoramiento. Como excepción se puede señalar que el dictamen del Consejo de Instrucción Pública, del Consejo Superior de Correos y del Consejo Superior de Ferrocarriles, era obligatorio en una serie de supuestos.

El contenido de las consultas emitidas por los órganos consultivos fue variado, pudiendo reconducirse a dos clases: jurídicas y no jurídicas (de carácter económico, de carácter técnico, etc.).

Los destinatarios de la labor consultiva de estos órganos, eran de diferente nivel y rango administrativo. En función de los -- mismos, los órganos consultivos podrían clasificarse en tres tipos o clases, de mayor a menor importancia y rango administrativo, -- así: 1) un primer grupo, que ejercitaban su tarea consultiva simultáneamente respecto al Gobierno y a un concreto departamento minis--terial al que estaban adscritos administrativamente, entre éstos se -- pueden citar: el Consejo de Estado, la Junta Permanente de Estado, el Consejo de Trabajo, el Consejo Asesor de la Economía Nacional, el Consejo Ordenador de la Economía Nacional, y el Consejo Nacio--nal de Sanidad y Asistencia Pública; 2) otro grupo ejercían su labor respecto al titular o bien respecto al departamento ministerial en conjunto, al cual estaban adscritos administrativamente y sobre el que -- tenían una competencia consultiva de carácter general. En este supuest pueden citarse, entre otros: el Consejo de Instrucción Pública, el -- Consejo de Rectores, el Consejo de Obras Públicas, el Consejo de Industria, el Consejo de la Agricultura, Montes y Ganadería; 3) Por -- último, un tercer grupo, estaría constituido por aquellos órganos -- consultivos dependientes de una Dirección General, y por tanto de -- competencia no general, sino especial, así: el Consejo Superior Psi--quiátrico, la Junta de Sanidad Internacional, el Consejo de Caminos, el Consejo Superior de Ferrocarriles, el Consejo de Puertos, la Junta Consultiva de Telecomunicación, el Consejo Superior de Correos, la Junta Permanente de Interferencias Radioeléctricas, etc.



En ~~relación~~ a la estructura de los órganos consultivos cabe distinguir entre órganos unipersonales y órganos colegiados. El órgano unipersonal más característico y común de los órganos consultivos de la Segunda República, fueron las Asesorías Jurídicas de los diferentes departamentos ministeriales. Salvo las anteriores, el resto (que fueron mayoría) de los órganos colegiados tuvieron un carácter colegiado, siendo su estructura interna muy diferente y no uniforme, estando conformados indistintamente en función de su dimensión y del ámbito territorial que abarcasen (nacional, periférico, o local).

Las Asesorías Jurídicas de los Ministerios estaban desempeñadas por la Abogacía del Estado, cuyo centro directivo y coordinador era la Dirección General de lo Contencioso del Estado del Ministerio de Hacienda. La Segunda República no modificó las competencias asignadas a la Abogacía del Estado, ni tampoco alteró la estructura básica y competencias de la Dirección General de lo Contencioso contenidas en el no derogado Real Decreto de 21 de enero de 1925, aprobatorio del Estatuto de la citada Dirección General y del Cuerpo de Abogados del Estado. Las únicas novedades introducidas en esta materia por la Segunda República fueron las dos siguientes: la nueva regulación de la Asesoría Jurídica del Ministerio de la Presidencia, creada por el Real Decreto de 20 de enero de 1931, en virtud del Decreto de 1 de octubre de 1934; y el establecimiento de la obligatoriedad y exclusividad de la función asesora de las Confederaciones Hidrográficas, atribuída a la Abogacía del Estado por el Decreto de 11 de diciembre de 1934.

Resulta obvio resaltar el papel y la importancia de la Abogacía del Estado en el funcionamiento de la Administración estatal, que continuó a lo largo de la etapa republicana.

El funcionamiento de los órganos colegiados puede decirse que no fue tampoco uniforme, sino diverso en función del tamaño y de la

importancia de cada órgano en concreto. Los órganos más significativos y complejos tenían un Pleno, y un Comité Permanente del mismo de composición más restringida, así como diversas Secciones, -- Subcomisiones, Comisiones o Ponencias. Entre los diversos supuestos, pueden señalarse: a) la Junta Permanente de Estado, que sin -- perjuicio de su gran importancia, no tenía nada más que un Pleno de reducida composición; b) la Junta Consultiva del Cuerpo de Telégra-- fos, que estaba integrada por el Pleno y 4 Secciones; c) la Junta --- Consultiva de Seguros, integrada por el Pleno y la Comisión Perma-- nente; d) el Consejo Nacional de Cultura, integrado por el Pleno y 5 Secciones (de Enseñanza Primaria, Segunda Enseñanza y Enseñanza - Técnica-Media, Enseñanza Superior, Bellas Artes y Cultura Popular); e) el Consejo Superior de Correos, integrado por el Pleno y 5 Sec-- ciones; f) la Junta Nacional de Telecomunicación, integrada por el -- Pleno, Comisiones y Ponencias; g) el Consejo Nacional de Sanidad y Asistencia Pública, compuesto por el Pleno y la Comisión Permanente, subdividiéndose a su vez en 2 Comisiones Centrales: la de Sani-- dad (con 16 Secciones) y la de Asistencia Pública (con 12 Secciones). Además de las anteriores, se preveía la posibilidad de creación de - Secciones especializadas y de Ponencias individuales o colectivas; h) el Consejo de Trabajo, compuesto del Pleno, de la Comisión Perma-- nente y de Subcomisiones. Este órgano consultivo fue el más complejo y de mayor tamaño, pues además de los órganos centrales, tenía delegaciones de ámbito periférico y local (6); i) el Consejo Asesor - de la Economía, constaba de Pleno y de Secciones. Además de la -- organización central, tenía otra periférica a través de las Juntas Provinciales Asesoras de la Economía; j) el Consejo Ordenador de la -- Economía Nacional, constaba del Pleno y de Comisiones Especiales o Ponencias. Además por la Orden de 24 de junio de 1932 se creó una Sección destinada al estudio y realización de la propaganda de la -- obra de la República con la denominación de Oficina de Propaganda de la República; k) el Consejo Superior de Ferrocarriles, compuesto de Pleno, de un Comité Ejecutivo y de la Comisión Permanente. En

virtud de la Orden de 17 de septiembre de 1934, el Comité Ejecutivo y la Comisión Permanente desaparecieron y en su sustitución fue creada una Comisión Delegada. Posteriormente, un Decreto de 1 de agosto de 1935 autorizó la constitución de Comisiones de vocales;

l) el Consejo Geográfico, constaba de 1 Comisión Permanente y de 1 sólo Sección; m) los Consejos Superiores de Agricultura, Montes y Gandería y de Minería e Industria, fruto de la refundición de 4 anteriores (Consejo Agronómico, Consejo Forestal, Consejo Pecuario y Consejo de Minas y Combustible) constaban respectivamente de 3 y 2 Secciones; n) el Consejo de Rectores, compuesto de Pleno y Ponencias; o) el Consejo de Obras Públicas, compuesto del Pleno y de 3 Secciones; etc.

En el procedimiento de actuación de los órganos consultivos no hubo una normativa de carácter general y unitaria; por el contrario, mientras que fue aprobado el Reglamento orgánico o de régimen interior en algunos casos, en otros muchos carecieron de una reglamentación formal aprobada y publicada como tal. Entre los órganos consultivos objeto de reglamentación, pueden citarse: la Junta de Relaciones Culturales, aprobado por la Orden de 23 de julio de 1931; el Consejo de Trabajo, aprobado por el Decreto de 11 de enero de 1932, que era de un amplio y detallado contenido, posteriormente el Decreto de 27 de junio de 1934, aprobó el texto refundido de su Reglamento de Régimen interior; el del Consejo Superior de Correos, aprobado por la Orden de 8 de marzo de 1932; el del Consejo Superior de Ferrocarriles sobre su organización y servicios, - aprobado por la Orden de 26 de febrero de 1934; el de régimen interior fue aprobado por el Decreto de 25 de abril de 1934 derogando - al anteriormente vigente desde el 28 de noviembre de 1930; el de la Junta Nacional de Telecomunicación, aprobado por el Decreto de 22 de marzo de 1934; el del Consejo Nacional de Sanidad y Asistencia Pública, muy extenso y detallado, aprobado por el Decreto de 19 de abril de 1934; el del Consejo de Estadística, aprobado por la Orden

de 19 de noviembre de 1934; el del Consejo Geográfico, aprobado -- por la Orden de 14 de diciembre de 1934; el del Consejo de Rectores, aprobado por la Orden de 22 de noviembre de 1935; el del -- Consejo de Obras, aprobado por el Decreto de 26 de junio de 1936, etc.

Respecto a la periodicidad de la convocatoria de las reuniones de los órganos colegiados, la norma general era el silencio, -- reuniéndose cuando expresamente fuesen convocados. Como excepción; en algunos casos, se fijaba la obligatoriedad periódica de las mismas, así: el Consejo de Trabajo estaba obligado a reunirse únicamente -- dos veces al año, y el Consejo de Rectores tenía la obligación de -- reunirse una vez al mes, salvo los meses de julio y agosto.

Por último, hay que señalar que para ayudar al funciona--- miento de los órganos colegiados, éstos tenían una organización administrativa o aparato administrativo auxiliar. Este no era tampoco homogéneo y existente necesariamente. Entre las unidades adminis-- trativas existentes para el apoyo, convocatoria, redacción de actas y memorias, así como de las demás actuaciones administrativas de los órganos colegiados, pueden citarse las siguientes: la Secretaría General, la Vicesecretaría General, la Asesoría General, el Consultorio Jurídico, y la Asesoría Social del Consejo de Trabajo; la Secretaría y las dos Vicesecretarías del Consejo Asesor de la Economía; la Secretaría del Consejo Ordenador de la Economía; la Secretaría Técnica y la Secretaría Administrativa del Consejo Nacional de Cultura; la Secretaría General y la Vicesecretaría General del Consejo Superior de Ferrocarriles (debiendo ser ocupadas respectivamente por -- un funcionario con la titulación de la licenciatura en Derecho y de -- Ingeniería de Caminos), etc.

### 3) Status y características de los miembros de los órganos consultivos colegiados.

En primer lugar, hay que decir que la terminología empleada para designar a los miembros de los órganos colegiados consultivos, quedaba reducida a dos nombres: vocales y consejeros. Esta terminología era la misma usada indistintamente en períodos históricos precedentes.

Los miembros de los órganos colegiados consultivos eran -- de tres clases, en función de su sistema de nombramiento: natos, -- electivos (ya fuese por un sistema de elección directa o bien indirecta a través de las organizaciones que representaban) y de libre designación o libre nombramiento. No obstante, esta triple clasificación de carácter general, a veces tenía ciertas excepciones, así en el Consejo Superior de Correos se hablaba de cuatro tipos de consejeros: natos, ministeriales, corporativos y técnicos.

La duración del mandato no era tampoco uniforme, sino que variaba según cada caso. Así los miembros natos, o bien habían ocupado un relevante puesto (verbigracia los ex-Presidentes de la República y del Gobierno, entre otros, eran miembros natos de la Junta Permanente de Estado), o bien ocupaban el puesto en tanto en cuanto permaneciesen en el cargo que daba origen a esta pertenencia a un órgano consultivo colegiado (este era el supuesto de los distintos titulares de los departamentos, subsecretarios, y ciertos Directores Generales). Los miembros de libre designación variaban en función de la facultad discrecional de mantenerlos o renovarlos por parte de la autoridad que los nombraba (este supuesto era el de relevantes -- personalidades que por sus conocimientos y prestigio eran normalmente nombrados miembros de los distintos órganos colegiados consultivos por el ministro responsable de un departamento ministerial). -- Por último, los miembros electivos, su mandato o bien no era limi-

tado en cuanto a su duración temporal, y cuando se creía oportuno se procedía a una nueva elección; o bien se fijaba normalmente un período de cuatro años, renovable.

Acerca del status de los miembros de los órganos colegia dos consultivos hay que decir que tenían reconocidos unos derechos, y establecidas una obligaciones inherentes al puesto desempeñado. - Entre los derechos estaban: el participar en todas las sesiones, el recibir dietas en caso de desplazamiento, y los honores y tratamientos derivados de su condición de miembros de los órganos colegia dos consultivos. El cargo de vocal o consejero era gratuito y honorífico (además de otros honores y tratamientos, se les daba en algunos supuestos el título de Jefe Superior de Administración Civil, que quedaba consolidado después de dos años en el caso del Consejo Nacional de Sanidad y Asistencia Pública). En cuanto a las obligaciones además de la genérica de desempeñar debidamente el cargo, estaban las concretas de asistencia a las deliberaciones y el cumplimiento - de lo establecido en el reglamento o en las normas de funcionamiento existentes.

En cuanto al número de miembros integrantes de los órga--nos colegiados consultivos, era muy variado y estaba en función del tamaño y complejidad de los mismos. Entre los distintos supuestos pueden citarse: el Consejo Superior de Correos, con 7 conseje--ros natos, 3 consejeros "ministeriales", 10 consejeros corporativos, y 6 consejeros técnicos; el Consejo Nacional de Sanidad y Asistencia Pública, con 21 vocales natos y 23 vocales electivos; el Consejo Nacional de Cultura con 38 vocales de libre designación; el Consejo Superior de Ferrocarriles compuesto de 17 miembros; el Consejo de - Trabajo integrado por 54 vocales, 51 de ellos electivos y 3 natos; - la Junta Consultiva de Seguros, integrada por 26 vocales, 6 natos, - 6 de libre designación y el resto electivos; etc.

El titular de la Presidencia y de las Vicepresidencias en su caso, si las hubiese, podían ser de libre elección o no. En caso de ser de libre elección por los miembros de los órganos colegiados consultivos, una vez efectuada la elección, se hacía la propuesta de nombramiento que correspondía al Gobierno o al Ministro del Departamento, al cual estaban adscritos. En el caso de no ser de libre elección y ser un puesto nato, correspondía el nombramiento indistintamente al Ministro, Subsecretario o Director General, según la importancia y tamaño del órgano colegiado consultivo.

Entre los miembros de los órganos colegiados consultivos puede detectarse, en algunos supuestos, la presencia de diputados como representantes del Parlamento, y la de funcionarios del propio Ministerio o Dirección General.

Como supuestos de representación parlamentaria en los órganos colegiados consultivos pueden citarse: los Diputados designados por las Comisiones Parlamentarias de Agricultura y Presupuestos del Congreso, en el Consejo de la Dirección General de Agricultura, Montes y Ganadería; el Presidente de la Comisión Parlamentaria de Estado del Congreso, como vocal nato de la Junta Permanente de Estado.

La presencia funcional en los órganos colegiados consultivos era importante, pues tal presencia podía ser en primer lugar a través de los distintos titulares de los distintos órganos y unidades administrativas que eran funcionarios; y en segundo lugar, a través de una representación corporativa expresamente prevista. Entre los distintos supuestos, pueden citarse: los dos vocales, nombrados por el Gobierno a propuesta del Ministro de Estado, entre los embajadores en situación activa y de retiro, para la Junta Permanente de Estado; la amplia representación funcional, en la Junta Consultiva de Telégrafos y en el Consejo Superior de Correos; la "patrimonialización" de los Consejos de Obras Públicas, Industria, Pecuaria, Fo-

restal, Agronómico y de Minas y Combustibles, por parte de los distintos Cuerpos de Ingenieros existentes en tales Direcciones Generales y Ministerios; el Consejo de Estadística, compuesto por los Jefes que ocupasen los cinco primeros puestos del escalafón del Cuerpo Nacional de Estadística.

Finalmente, entre los miembros de libre elección de los órganos consultivos colegiados, además de la presencia de una representación socioeconómica por parte de los trabajadores y patronos (en el Consejo de Trabajo, Consejo Asesor de Economía, etc.), a veces también fue establecida una participación y presencia ciudadana "in genere" (así en el Consejo Superior de Ferrocarriles estaba prevista una representación de los "usuarios").



## NOTAS AL CAPITULO VII

( 1) Entre los órganos consultivos colegiados heredados de la Dictadura pueden citarse los siguientes:

- El Consejo de Estado.
- El Consejo de Trabajo.
- El Consejo de Energía.
- El Consejo de Sanidad.
- El Consejo de Instrucción Pública, luego denominado Consejo Nacional de Cultura.
- La Junta consultiva del Cuerpo de Telégrafos.
- El Consejo de Aeronáutica.
- El Consejo Superior de Ferrocarriles.
- La Junta Central de Aeropuertos.
- La Junta de Relaciones Culturales.
- La Junta Central de Emigración.
- El Consejo de Obras Públicas.
- La Junta Consultiva de Seguros.
- El Consejo Superior de Correos.
- La Junta Nacional del Comercio español en Ultramar.
- La Junta Nacional de Telecomunicación.
- El Consejo Superior Pecuario.
- La Junta de Ampliación de Estudios.
- La Junta Consultiva de Estadística.
- La Junta Consultiva de las Cámaras de la Propiedad Urbana.
- La Junta Consultiva de las Cajas de Ahorro.
- La Junta Técnica e Inspector de Radiocomunicaciones.
- La Junta Central Inspector de Prisiones.
- La Junta Técnica y Económica del Instituto de Farmacología.
- La Junta Superior de Policía.
- La Junta Superior de Beneficencia.
- La Junta Central de Epizootias.
- La Junta Inspector y Reguladora de la Industria del Cemento.
- La Junta Facultativa del Cuerpo de Archiveros y Bibliotecarios y Arqueólogos.
- La Junta Central de Abastos.
- La Junta Vitivinícola.
- La Junta Consultiva de Aranceles y Valoraciones.
- La Junta Consultiva del Cuerpo de Telégrafos, etc.

( 2) Para más detalle, puede verse entre otros: Fernando MILLAN. La Revolución Laica. De la Institución Libre de Enseñanza a la Escuela de la República. Fernando Torres Editor, S. A., Valen

cia, 1983. Páginas 318 a 320; Mariano PEREZ GALAN. La Enseñanza en la Segunda República Española. Editorial Cuadernos para el Diálogo. Madrid, 1975. Páginas 38 y 39; y Antonio MOLERO PINTADO. La reforma educativa de la Segunda República Española. Primer Bienio. Ediciones Santillana, S.A., Madrid, 1977. Páginas 74 a 76.

- ( 3) Para mayor detalle sobre este órgano puede verse: Fernando MILLAN. La Revolución Laica. De la Institución Libre de Enseñanza a la Escuela de la República. Ob. cit. páginas 298 y 299.
- ( 4) Sobre el papel de este órgano en la reforma psiquiátrica republicana véase: José A. ESPINO. La reforma de la legislación psiquiátrica en la Segunda República: su influencia asistencial, en - Estudios de Historia Social nº 14, julio-septiembre, 1980, páginas 85 a 87.
- ( 5) Para más detalle véase: Martín BASSOLS COMA. Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956). Editorial Montecorvo, S. A. Madrid, 1973. Páginas 517 y siguientes.
- ( 6) A la complejidad propia de este órgano, venía a sumarse el hecho de que en virtud de la Ley de Colocación Obrera de 28 de noviembre de 1931, la Oficina Central de Colocación y Paro se hacía depender de una Subcomisión Especial del Consejo de Trabajo.

## CAPITULO VIII. LAS COMISIONES

### 1) Breve Preámbulo

Durante la etapa republicana fueron creadas y reorganizadas diversas Comisiones de ámbito ministerial o interministerial, así como también fueron suprimidas algunas de las anteriormente existentes desde la Dictadura. El número de las Comisiones fue amplio, aunque no excesivo. En cuanto a las competencias atribuídas a las mismas, fue muy desigual y variado, pues mientras algunas tuvieron asignadas competencias apenas significativas, otras por el contrario tuvieron importantes competencias administrativas e influyeron en los acontecimientos sociopolíticos de la Segunda República como se verá seguidamente. Respecto a la duración temporal de las Comisiones, fue también muy variable, ya que mientras algunas nacieron con una vigencia limitada, otras contrariamente fueron creadas con vocación de permanencia y duración ilimitada. Finalmente, la composición interna de las mismas fue también variada, pues algunas tenían un número reducido de miembros, mientras que otras por el contrario, tenían una amplia composición representativa de entidades públicas, así como de diversos sectores sociales interesados. Son objeto de análisis en este Capítulo tanto las interministeriales como las ministeriales o departamentales existentes, salvo las adscritas al Ministerio de la Presidencia, que ya han sido objeto de mención en un Capítulo precedente.

### 2) Las Comisiones Interministeriales.

Seguidamente se citan los ejemplos más ilustrativos, agrupados por la materia objeto de su competencia.

#### a) En materia económico-financiera e industrial.

La Comisión Interministerial encargada de la clasificación de los productos alimenticios y primeras materias para la exportación, creada por la Orden de 2 de junio de 1931.

Estaba integrada por los Ministros de Economía Nacional y Hacienda, quienes a su vez podían delegar en los respectivos Subsecretarios, y por los Directores Generales de Aduanas, Agricultura, Comercio y Política Arancelaria e Industria.

Su tarea venía determinada por el título de la misma.

La Comisión Interministerial de Cartografía y Geografía Económica, creada por el Decreto de 3 de octubre de 1931. Estaba adscrita al Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística, dependiente entonces del Ministerio de Trabajo y Prev. Social y posteriormente del de la Presidencia.

Tenía como tarea el fijar las necesidades cartográficas de carácter general y determinar la cooperación que debían prestar los distintos servicios administrativos; señalar la urgencia --- de las necesidades cartográficas; establecer las características que las minutas de los planos debían contener o los datos complementarios que debían tomarse, al objeto de que pudiesen ser utilizadas por el mayor número de servicios; así como determinar las señales o bases que conviniese establecer en el terreno para apoyar en ellas los trabajos topográficos especiales de las diferentes ramas de la Ingeniería, etc.; y en general el estudio de cuanto en orden a estas ideas significase un mayor progreso o una mayor eficacia o economía. Asimismo quedaba encargada de la formación y conservación del Registro General de Cartografía.

Su composición era así: Presidente: Director General del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística; Vocales: un ingeniero representante de cada uno de los servicios de Obras Públicas, Minas y Montes, nombrados por el Ministerio de Fomento; un Ingeniero Agrónomo y otro industrial, designados por el Ministerio de Economía; los Jefes de Negociados de Publicacio-

nes y Topografía del Instituto Geográfico y Catastral; un Jefe de Estadística, designado por el Ministerio de Trabajo y Prev. Social; el Jefe de la Sección Cartográfica del Estado Mayor -- Central, y un Ingeniero Geógrafo, nombrado también por el -- Ministerio de Trabajo y Prev. Social, que actuaría de Secretario.

En el seno de la citada Comisión se constituiría una Sección -- encargada de la formación del mapa económico o Anuario geográfico económico de España, la cual debía reunir de una manera uniforme y ordenada los necesarios datos y elaboraría los originales o minutas de las oportunas cartas geográficas, cartogramas y gráficos que habían de integrar las publicaciones -- geográfico-económicas.

Por último se suprimían la Inspección General de Cartografía y el Consejo Superior Geográfico, como consecuencia de la -- creación de esta Comisión.

La Comisión Interministerial del Comercio Exterior, creada -- por el Decreto de 17 de noviembre de 1931 y modificada por -- el Decreto de 7 de enero de 1933. Hay que señalar que esta -- Comisión es diferente y a la vez precedente, de la Comisión -- Interministerial encargada de preparar y proponer al Gobierno la reorganización de los Servicios administrativos relacionados con el Comercio Exterior, creada por el Decreto de 22 de junio de 1934 y adscrita al Ministerio de la Presidencia.

Esta Comisión se constituía con carácter permanente con la finalidad de establecer el enlace necesario entre los servicios -- comerciales dependientes del Ministerio de Estado y los del -- Ministerio de Economía Nacional, en relación con la negocia--ción de toda clase de Convenios Comerciales, el estudio de los mercados extranjeros y todo aquello cuanto tendiese a la defenu

sa de los intereses comerciales nacionales.

La Comisión estaba integrada por el Jefe y dos funcionarios - de la Sección de Comercio del Ministerio de Estado, y por -- tres funcionarios de la Dirección General de Comercio y Política Arancelaria del Ministerio de Economía Nacional, nombrados por sus Departamentos respectivos.

Estaba facultada para establecer libremente el régimen interno de sus trabajos, pero las relaciones con los demás departamentos ministeriales o con otros organismos públicos y con los -- particulares, debería realizarlas a través del cauce del Ministerio de Estado o bien del de Economía Nacional.

Respecto a sus propuestas y resoluciones tenían el carácter de informes administrativos, sometidos a la resolución, cuando -- procediese, de sus respectivos departamentos.

Posteriormente el Decreto de 7 de enero de 1933 modificaría - el cometido y la composición de esta Comisión, adaptándose a la nueva realidad. En su exposición de motivos se decía que - como consecuencia de la crisis económica mundial, los problemas del comercio exterior presentaban nuevos aspectos que -- obligaban a tal modificación.

En cuanto a su composición, ésta quedaba constituída así: un - funcionario del Ministerio de Estado, como Presidente; un funcionario de la Dirección General de Comercio del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, como Secretario; y, además en concepto de Vocales, dos funcionarios del Ministerio de Estado, encargados del despacho de asuntos relacionados con el - Comercio exterior; dos funcionarios de la Dirección de Comercio del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, pertene

necientes al Servicio de Consejeros y Agregados comerciales - en el extranjero y dos técnicos dependientes del Ministerio de Hacienda, en servicios relacionados con el tráfico internacional de divisas.

Se reafirmaba el carácter interministerial y autónomo de la Co misión, sin perjuicio de la dependencia jerárquica de los Minis terios de que dependían sus miembros; fomentándose una mayor agilidad y flexibilidad en sus actuaciones cuando fuese posible, a fin de dar soluciones urgentes a todos los problemas del comercio exterior; y se establecía que debería resolver todos los asuntos con criterio comercial y sentido de eficacia, a fin de - poderse amoldar en todo instante a las necesidades apremiantes de nuestra exportación. Por otra parte, se establecía la posibili dad de que ésta se dirigiese como tal entidad a cualquiera de - los ministros bajo cuya dependencia estaban sus miembros com ponentes, para elevar a su conocimiento los informes, estudios y proposiciones que considerasen convenientes.

Por último el Decreto de 30 de septiembre de 1933 amplió a - tres el número de vocales representantes de cada Ministerio in tegrante de la misma; el Decreto de 26 de julio de 1934 amplió nuevamente su composición al establecer que formarían parte - también de la Comisión tres representantes del Ministerio de - Agricultura, funcionarios del mismo y designados por el Minis tro a propuesta de cada una de las Direcciones Generales de - Agricultura, Montes, Ganadería; y el Decreto de 13 de febrero de 1936 añadía también como miembro vocal de la misma al - Abogado del Estado Jefe de la Asesoría Jurídica del Ministerio del Estado.

La Comisión Interministerial para los estudios preparatorios de la formación de Presupuestos, creada por el Decreto de 30 de diciembre de 1932.

Nada mejor para resaltar la finalidad de esta Comisión que la reveladora exposición de motivos del Decreto creador, que decía así:

"Tanto el Ministerio de Hacienda, que ha de preparar los proyectos de ley de Presupuestos, como las Cortes al examinarlos, carecen en muchos casos de los necesarios elementos de juicio para apreciar en toda su complejidad y con la urgencia que tal labor reclama, la justificación de las cifras que los servicios de los Departamentos ministeriales solicitan para su ejecución. Ello es debido en gran parte a la independencia con que los Centros directivos de los respectivos Ministerios actúan en la confección de los proyectos parciales, sin tener en cuenta muchas veces preceptos terminantes de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública en los momentos de agobio que preceden a la formación de un presupuesto, sin haber podido determinar exactamente la inversión que deba darse a gran número de partidas que se consignan entonces sin la debida separación, y sin la expresión concreta que la Ley reclama, faltando una unidad de criterio además en el estudio y preparación de los presupuestos parciales hasta en lo que se refiere a la forma y medida de justificar los créditos que se solicitan con los antecedentes precisos para apreciar su procedencia.

Todos estos estudios, hechos con el tiempo necesario para que sus resultados sean eficaces y sirvan de base a los que el Ministerio de Hacienda y las Cortes han de realizar al formar aquél y examinar y aprobar éstas los proyectos de presupuestos, entien de el Ministro que suscribe que debieran encomendarse a un organismo que, formado sobre la base permanente de los elementos que bajo la dependencia del Ministerio de Hacienda agrupa la reciente ley de Organización de servicios de este Departamento, y actuando de modo continuo desde el mo--



mento mismo en que se termina la confección de un presupuesto para preparar la formación del siguiente, se complete con otras representaciones de los demás Ministerios y que además pueda reclamar de modo circunstancial la cooperación de funcionarios de cada especialidad que sean precisos para la realización de sus trabajos y la formación de las estadísticas que han de servirlos de base."

La Comisión estaba presidida por el Interventor General de la Administración del Estado, y formaban parte de ella además del Jefe de la Sección y todos los Jefes de Negociado de la Sección de Presupuestos de la Intervención General de la Administración del Estado, todos los Jefes de la Secciones de Contabilidad de todos los Departamentos ministeriales. A la Comisión se podrían incorporar uno o varios funcionarios especializados, cuando se tratase de cada Servicio administrativo en particular.

La Comisión actuaba subdividida en Ponencias, en forma y número que se considerase más conveniente.

Las competencias que tenía atribuídas eran las siguientes:

- a') Efectuar el estudio detallado de cada uno de los presupuestos aprobados por las Cortes, proponiendo una estructura uniforme y clara para los presupuestos futuros de los diferentes Departamentos ministeriales, estudiando los créditos que debiesen ser objeto de subdivisión y separando en todo caso los gastos de personal y material en forma de que cada concepto se refiriese a un sólo servicio.
- b') Hacer estudios comparativos de las cantidades presupuestadas para cada Centro y servicio en relación con las asignaciones de otros y con las dotaciones que los mismos tuvieran en presupuestos anteriores.

- c') Especificar los servicios comunes existentes dentro de la Administración del Estado y determinar la posibilidad que existiese, de unificación de los mismos.
- d') Informar sobre las dotaciones de los distintos Cuerpos de - funcionarios de la Administración, detallando la función encomendada a cada uno con determinación de la especialidad y responsabilidad de su función, y de la competencia y jornada de trabajo que su ejecución exigiese examinando las remuneraciones especiales asignadas a cada uno, estudiándolas y relacionándolas entre sí.
- e') Recoger, en general, todos los antecedentes que considerase convenientes aportar, e investigar todo aquello que juzgase necesario esclarecer y detallar para la más rápida y -- perfecta comprensión de la necesidad del gasto y de su cuantía.

La Comisión debía elevar los informes al Ministro de Hacienda sobre aquellos asuntos que hubiese procedido a estudiar, así -- como podía proponer las alternativas que, a su juicio, deberían introducirse en los futuros presupuestos.

Por otra parte, se establecía que el Gobierno y las Cortes, -- por conducto del Ministerio de Hacienda, podrían encomendarle a esta Comisión, aquellos trabajos que considerase necesarios para su tarea, así como podrían solicitarle los informes que -- estimasen pertinentes.

Para poder cumplir las tareas asignadas, el Presidente de la - Comisión quedaba expresamente facultado para requerir de todos los Ministerios la asistencia y colaboración del personal especializado necesario, así para poder solicitar toda la documentación necesaria.

Finalmente quisiera destacar, en primer lugar, el que las tareas encomendadas a esta Comisión Interministerial eran de gran importancia por su ámbito de actuación y contenido, y que la misma constituyó un antecedente de la posteriormente creada Comisión para la Nivelación Presupuestaria en el seno del Ministerio de Hacienda y de los intentos de reforma administrativa de CHAPAPRIETA en 1935; en segundo término el carácter asesor de esta Comisión Interministerial no sólo del Gobierno, sino también de las Cortes; en tercer lugar el que aunque esta Comisión tuviese un carácter interministerial "de facto" estaba ubicada y controlada por el Ministerio de Hacienda, siendo la misma una manifestación más de "la competencia horizontal" - que sobre el resto de los departamentos ministeriales ejercía el Ministerio de Hacienda; y en cuarto y último lugar que conforme se desprende de las competencias atribuidas a esta Comisión, se corrobora una vez más el hecho de que el estudio de la reforma presupuestaria, está íntimamente relacionado con el estudio de la reforma orgánica y funcional de la Administración del Estado.

La Comisión Interministerial coordinadora del empleo de la fotografía aérea, creada por el Decreto de 15 de febrero de 1933 en virtud de lo previsto por la Ley de 6 de agosto de 1932, sobre los servicios del Catastro de las riquezas rústica y urbana.

La finalidad de esta Comisión, conforme a la exposición de motivos del Decreto creador, era coordinar las tareas y adoptar las medidas necesarias para la utilización de la fotografía aérea por parte de las Direcciones Generales de Propiedades y Contribución Territorial del Ministerio de Hacienda y del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística del Ministerio de la Presidencia.

La composición de la Comisión era así: El Director General de

Propiedades y Contribución territorial; el del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística, y el Director General de Aeronáutica. Además de los anteriores:

- Dos ingenieros de la Dirección de Propiedades
- Dos ingenieros del Instituto Geográfico
- Un representante de la Dirección General de Aeronáutica
- Dos representantes de la Aviación Militar

Los citados Ingenieros y los representantes de la Dirección General de Aeronáutica y de la Aviación Militar, serían nombrados por los Ministros respectivos, a propuesta de los Directores Generales correspondientes, constituyendo el Comité Ejecutivo de la expresada Comisión interministerial.

Para el cumplimiento de su misión, la Comisión quedaba facultada para contar con el personal técnico y auxiliar necesario, que sería nombrado por los Directores Generales correspondientes a propuesta de la Comisión y según lo requiriesen las necesidades del servicio.

La Orden de 6 de mayo de 1933 aprobó el Reglamento provisional de esta Comisión.

La Comisión Interministerial del carbón, creada por la Orden de 30 de marzo de 1933, en desarrollo de lo previsto en el Decreto de 28 de marzo del mismo año, referente al conflicto minero asturiano.

Esta Comisión en el plazo máximo de tres meses, debía estudiar y proponer las medidas que, armonizando el precio de venta con el de costo y con el interés general del país en las explotaciones de carbón, permitiesen a las empresas productoras que se encontrasen en condiciones para ello, poder continuar -

sus explotaciones en un régimen de normalidad de acuerdo con el consumo.

Correspondía la presidencia de la Comisión, al Director General de Minas y Combustibles, y en ella había representantes - del Consejo Ordenador de Economía Nacional, del Comité Ejecutivo de Combustibles, de las Sociedades de Obreros Mineros censadas, y de la patronal.

La Comisión Interministerial para el estudio de la supresión - de impuestos sobre el vino, creada por la Orden de 24 de mayo de 1933 de acuerdo con lo establecido en el artículo 39 del Decreto de 8 de septiembre de 1932 regulador de la producción y venta de vinos y de sus productos derivados.

Esta Comisión estaba compuesta por técnicos de los Ministerios de Hacienda, Gobernación, Agricultura, Industria y Comercio, y en el plazo de seis meses debería redactar una ponencia para su presentación al Gobierno, en la que se estudiase la supresión de los impuestos municipales y provinciales que gravaban la entrada, circulación y consumo de los vinos corrientes; proponiéndose además en la misma las compensaciones que se debían otorgar por tales supresiones a los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales.

Por último, la Comisión Interministerial dictaminadora de las indemnizaciones a los fabricantes de aceite de cacahuete, creada por el Decreto de 8 de abril de 1936.

Esta Comisión como se desprende de su título, debía proceder al estudio del Decreto de 15 de agosto de 1934 que aumentaba el arbitrio sobre las semillas oleaginosas y a la determinación de la procedencia y de la cuantía en su caso de las indemnizaciones a los que fueron fabricantes de aceite de cacahuete a - base de semilla de importación.

La Comisión debía constituirse en el plazo máximo de ocho -- días, y para realizar su cometido tenía el plazo máximo de -- dos meses. El informe de la misma una vez realizado, debía enviarse para su dictamen a la Comisión Mixta del Aceite. Rea-- lizados ambos informes, el Ministerio de Comercio y de Indus-- tria debía presentar un proyecto de Decreto, para su aproba--- ción al Consejo de Ministros.

La composición de la Comisión era exigüa, ya que estaba inte-- grada por: el Director General de Comercio y el Director de la Oficina del Aceite del Ministerio de Industria y Comercio y, por el Director General de Política y Comercio del Ministerio del Estado.

b) Para el traspaso de unidades administrativas entre Ministerios.

La Comisión Interministerial encargada del traslado de los ser-- vicios de Cría Caballar desde el Ministerio de Agricultura al -- de Guerra, creada por el Decreto de 4 de octubre de 1935 en ejecución de lo previsto en el Decreto de 28 de agosto del mis-- mo año que estableció el cambio de adscripción de los mismos.

La finalidad de la creación de esta Comisión era sintéticamen-- te la realización del estudio y propuesta de la forma de efec-- tuar los traspasos de los servicios de la Cría Caballar desde el Ministerio de Agricultura al de Guerra, con la menor lesión posible y en el plazo más breve. Estaba compuesta por perso-- nal de los dos citados Ministerios, y con un número indeterminado y de libre fijación por los titulares de ambos departamen-- tos.

Por último, hay que destacar que el Decreto creador de esta -- Comisión, le otorgaba amplias competencias a fin de que pudie-- se realizar adecuada y rápidamente la misión encomendada.

c) En materia de funcionarios públicos.

La Comisión Interministerial de reorganización de Empleados Públicos, creada por el Decreto de 19 de junio de 1936, y - dependiente del Ministerio de Hacienda. Puede ser considerada como el precedente de la Comisión Superior de Personal, creada durante el franquismo y adscrita al Ministerio de la Presidencia.

Su misión consistía en realizar un estudio y propuesta de unas bases generales de organización administrativa y de otras que regulasen la coordinación y situación de los funcionarios al -- servicio del Estado en el futuro. La exposición de motivos del Decreto creador, la justificaba en base a la obsolescencia de la normativa vigente y surgida de la Ley de Bases de 22 de - julio de 1918, y en la necesidad de aprobar una nueva norma - tiva acorde con la nueva realidad y problemas de ese momen - to, tan distantes por cierto de los de 1918.

Estaba constituída por un representante de cada Ministerio y su Presidente era el Ministro de Hacienda, o persona en quien éste delegase. Actuaría como Secretario de la Comisión, un - funcionario del Ministerio de Hacienda designado por el titular de ese Departamento.

La Comisión sin perjuicio del cumplimiento de su cometido venía obligada a cuidar de que se cumpliese por parte de todos los departamentos ministeriales y organismos públicos la nor - mativa vigente en ese momento sobre función pública.

Para realizar su tarea, la Comisión podía reclamar como an - tecedentes de utilidad para su estudio, los realizados precedente mente por la Comisión Interministerial para el Estatuto de - los Empleados públicos, creada por el Decreto de 22 de abril de 1933 y adscrita al Ministerio de la Presidencia. Asimismo se establecía que en orden a facilitar el cometido de la Comisi

sión, todos los departamentos ministeriales debían remitir - necesariamente a la misma, todos los proyectos de organización, aumento o modificación de servicios que implicasen variación de las plantillas vigentes o que hiciesen precisa alguna interpretación de las disposiciones vigentes sobre el personal funcionario o interino adscrito a los mismos.

Debía informar asimismo, antes de proceder a su aprobación y convocatoria, todas las propuestas sobre celebración de oposiciones y concursos para la provisión de vacantes existentes o que pudiesen producirse en las plantillas y cargos fuera de las mismas, que constituyesen o no Cuerpos organizados de la Administración.

Toda propuesta de bases o disposiciones que formulase la Comisión y que implicase alguna modificación de los créditos -- presupuestarios, debería ir acompañada de una valoración detallada de los gastos que implicase su aplicación.

De todas las Comisiones Interministeriales resulta evidente -- que ésta era la más importante por la tarea encomendada y -- por su ámbito, ya que abarcaba toda la Administración Civil -- del Estado; no obstante, le fue imposible llevar a cabo su misión, debido al surgimiento a los pocos días de su creación, del conflicto bélico.

Como se podrá haber advertido, tras la anterior enumeración y descripción de las Comisiones Interministeriales, la presencia y participación de los administrados en las mismas fue nula, siendo sus miembros o bien altos cargos de la Administración o bien funcionarios expertos en las materias objeto de su competencia. La única excepción



fue la Comisión Interministerial del Carbón, en la cual hubo una representación (aunque exigua) obrera y patronal.

### 3) Las Comisiones o Comités ministeriales.

A diferencia de las Comisiones Interministeriales precedentemente señaladas, las Comisiones o Comités Ministeriales como su propia denominación indica estaban adscritas a un determinado Departamento ministerial.

Por otra parte, mientras que en las Comisiones Interministeriales apenas hubo participación de los administrados, en las Comisiones departamentales, cuya competencia afectaba de forma directa a los administrados, se estableció una representación de los mismos (así en la Comisión de Formación Profesional, Comisión de Estadística Social, Comité Industrial Sedero, Comisión del Nitrógeno, Comisión del Cáñamo, etc.).

La causa principal de creación de estas Comisiones fue la solución de problemas concretos en el seno de cada Departamento, principalmente de carácter económico y social de gran incidencia -- en el conjunto de la economía nacional. Particularmente destacable fue la creación de cuatro Comisiones para problemas concretos de carácter sanitario, lo cual fue una manifestación más del interés de la Segunda República por la modernización de la política sanitaria, así como otras tantas para la política agraria.

Por último, obsérvese el que el Comité Industrial Sedero tenía su sede en Barcelona.

Seguidamente se citan las Comisiones más significativas -- existentes, agrupadas por la materia objeto de su competencia.

a) En materia agraria e industrial:

- La Comisión Técnica Central de Laboreo Forzoso, creada por el Decreto de 28 de enero de 1932 y adscrita al Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio; siendo disuelta por el artículo 11 del Decreto de 16 de octubre de 1935 que reorganizó - el citado Ministerio.

Esta Comisión fue creada para que hubiese una unidad de criterio y de acción al mismo tiempo que la debida independencia y eficacia gestora, en el cumplimiento de las medidas sobre laboreo forzoso de tierras prevista por la Ley de 23 de septiembre de 1931.

Esta Ley sobre laboreo forzoso de tierras, junto a la de términos municipales de 20 de abril de 1931 y a la Ley de colocación obrera de 28 de noviembre de 1931, además de otra serie de - normas de menor rango, constituyen las primeras manifestaciones de intervencionismo socioeconómico de carácter progresista aprobadas y puestas en vigor durante el primer período republicano.

La Comisión Técnica Central fue dotada de competencias resolutorias, mientras que por el contrario, las Comisiones municipales de Policía Rural y las Secciones Agronómicas Provinciales creadas por la Ley de 23 de septiembre de 1931, sólo tenían - competencias consultivas y no decisorias, siéndoles delegada la ejecución de los acuerdos de la Comisión Técnica Central.

El Decreto creador de la Comisión dejaba discrecionalmente en manos del titular del Departamento en el cual ésta estaba adscrita, la determinación del número de sus componentes, así como la fijación de los gastos necesarios para su funcionamiento.

Por otra parte, el Decreto detallaba el procedimiento de su actuación.

La Comisión debería en cada caso resolver sobre el laboreo -- forzoso de las tierras, y en el caso de que los propietarios no se aviniesen a cumplir sus recomendaciones, procedería a la - intervención de los predios o parcelas entregándolos para su -- cultivo a las Sociedades obreras del ramo legalmente constituídas bajo la responsabilidad de sus directivas. En los municipios donde no se hubiesen constituido tales sociedades, se encargaba de la explotación de los terrenos intervenidos la Comisión de - Policía Rural, bajo la vigilancia de la Corporación Municipal.

- El Comité Industrial Sedero, creado por el Decreto de 6 de mayo de 1933 y adscrito al Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio.

Su finalidad era orientar la producción y el fomento de la exportación de los tejidos de manufacturas de seda y seda artificial, y de sus mezclas con otros textiles.

Su sede quedaba establecida en Barcelona, en atención a la ri-- queza productora existente en dicha provincia.

El Pleno del Comité estaba compuesto por una amplia representación del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, así como de las Corporaciones y sectores sociales interesados. Su Presidente nato era el Presidente del Consejo Ordenador de la Economía Nacional y Vicepresidentes natos los Directores Gene-  
rales de Industria y de Comercio y Política Arancelaria. El Ministerio tutelante designaba un Delegado Permanente, quien ac--  
tuaría como Presidente en ejercicio del citado Comité.

Los Vocales, integrantes de una amplia representación eran elegidos, titulares y suplentes, por cada una de las siguientes entidades y agrupaciones: Cámara Oficial de Industria de Barcelona, Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Valencia, Cámara de Comercio de Burgos, Comité Industrial Algodonero, Cámara Nacional de Industrias Químicas, Federación de Fabricantes de Hilados y Tejidos de Cataluña, Colegio del Arte Mayor de la Seda de Barcelona, Colegio del Arte Mayor de la Seda de Valencia, Agrupación de Fabricantes de tejidos del Colegio del Arte Mayor de la Seda de Barcelona, Unión de Fabricantes de Tejidos de Seda de Valencia, Federación Nacional de Fabricantes de Géneros de Punto, Agrupación de Torcedores de Seda Natural y Artificial, Hiladores de Seda Natural, Fabricantes de Seda Artificial, Tintoreros de Seda y Seda Artificial y demás entidades relacionadas con las manufacturas de seda y seda artificial que lo solicitasen y que, previa propuesta del Comité mereciesen la aprobación del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio.

El Pleno del Comité debería elegir un Secretario Técnico, cuyo nombramiento correspondía al Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio.

Se establecía la posibilidad de que en el seno del Comité se designase una Comisión Ejecutiva encargada del estudio y práctica de los acuerdos, así como para la redacción de un proyecto de reglamento que debería ser presentado a su aprobación por parte del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio.

- La Comisión del Cáñamo, creada por el Decreto de 18 de octubre en el Ministerio de Industria y Comercio.

El Decreto creador de esta Comisión, reiteraba la obligatorie--

dad de lo dispuesto en la Real Orden de 31 de enero de 1928 sobre la utilización exclusiva por los tejedores para la confección del cáñamo cosechado e hilado en el país, a fin de proteger la producción nacional.

La Comisión estaba presidida por el Director General de Industria o bien por un Ingeniero de esa Dirección General en quien éste delegase, y como vocales habían representantes de los diversos fabricantes, cultivadores y de los hiladores.

Las competencias atribuídas a la Comisión, eran las siguientes:

- Establecer cada año las clasificaciones necesarias de la cosecha, fijando precios y los topes máximos y mínimos para cada uno de ellos.
- Estudiar la creación de una Estación Experimental en la Vega del Segura, para la enseñanza y clases agrícolas, estimulando el máximo perfeccionamiento de los cultivos y mejora de calidades, así como las correspondientes a las operaciones de enriado y agramado del cáñamo.
- Estudiar el régimen de importaciones en relación con las necesidades de las industrias derivadas para sus clases especiales y en concordancia de las mejoras que experimentase la fibra nacional.
- Estudiar y proponer, en su día, el régimen de importación limitada de fibras exóticas, armonizando los intereses de la producción nacional con las industrias establecidas para toda clase de fibras vegetales.

- Estimular el cultivo de la pita y su industrialización.
- Estudiar la impermeabilización de las manufacturas destinadas a usos marinos.
- Ejercer las funciones inspectoras para que se cumpliesen fielmente las disposiciones legales sobre el cáñamo.

Posteriormente, el Decreto de 18 de octubre de 1935 aprobó el Reglamento de la Comisión. En el citado Reglamento (de amplio articulado) se establecía expresamente el carácter consultivo de la Comisión, señalándose que su objetivo fundamental era fomentar y perfeccionar el cultivo, la transformación y el consumo del cáñamo nacional; estando adscrita a la Subsecretaría del Departamento.

La Presidencia y composición de la Comisión era transformada y aumentada respectivamente, de la forma siguiente: la Presidencia correspondía al Subsecretario del Departamento, se creaba la Vicepresidencia que sería desempeñada por el Presidente del Consejo de Industria, serían vocales natos el Secretario General y los Jefes de Sección de la Subsecretaría de Industria y dos Ingenieros agrónomos. En cuanto a los vocales electivos, tres lo serían en representación respectivamente de la Vega Baja del Segura, Vega de Granada y por las restantes provincias donde hubiese producción de cáñamo, y otros tres en representación respectivamente de los fabricantes rastrilladores, de los hiladores mecánicos y de los tejedores.

El procedimiento electoral no obstante no se determinaba en el Reglamento, que se dejaba a posterior reglamentación.

Por último, en el articulado del Reglamento además de detallar

ampliamente las competencias de esta Comisión, se creaba en el seno de la misma un Comité Permanente.

- La Comisión del Nitrogéno, creada por el Decreto de 25 de octubre de 1935, en el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, sucediendo a la Comisión Mixta del Nitrógeno, creada por la Orden de 22 de noviembre de 1932.

Esta Comisión tenía como misión el estudio de los problemas - que el Ministerio al cual quedaba adscrita le encomendase, así como proponer o informar al mismo sobre las medidas de carácter gubernativo o legislativo que estimase conveniente adoptar para el desarrollo de una industria de obtención de productos nitrogenados, armonizándolos con la defensa nacional y con la situación de hecho ya existente.

La Comisión estaba integrada de la forma siguiente:

- Como Presidente, el Subsecretario de Industria y Comercio, quien podía delegar en el Secretario General de Industria.
- Como Secretario, un Ingeniero Jefe de Sección de los Servicios de Industria, y
- Como Vocales: 1) vocales natos: el Ingeniero Jefe de la Sección de Combustibles y otro Ingeniero de la misma de los Servicios de Minas afectos a dicha Subsecretaría, dos Ingenieros designados por la Subsecretaría de Agricultura, un Delegado por la Dirección General de Comercio y Política Arancelaria y un representante del Ministerio de la Guerra designado por su titular; 2) vocales electivos: uno por el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación; uno por las Cámaras Agrícolas, dos por los fabrican

tes nacionales de nitrógeno sintético, uno por los importadores de abonos sintéticos, uno por los importadores de abonos naturales y otro por las Empresas hidroeléctricas designado por la Cámara Oficial de Productores y Distribuidores de Electricidad.

Por último, el Ministro de Agricultura, Industria y Comercio quedaba facultado para dictar las disposiciones oportunas de desarrollo del Decreto creador de esta Comisión, a propuesta del Subsecretario de Industria y Comercio, que era su Presidente.

b) En materia sanitaria:

- La Comisión Permanente de Investigaciones Sanitarias, creada por el Decreto de 13 de octubre de 1931 y adscrita a la Dirección General de Sanidad del Ministerio de la Gobernación.

La razón de su creación estaba en que el Gobierno consideraba de gran interés para la "salud pública" (expresión utilizada en la exposición de motivos, y no el vocablo "sanidad" menos amplio y comprensivo) la formación profesional de las profesiones sanitarias y el fomento de la investigación.

Las competencias asignadas a la Comisión eran:

- Seguir los grandes temas de investigación que las circunstancias epidemiológicas y sanitarias del país y el estado de los conocimientos científicos aconsejasen, apoyando económicamente tales investigaciones.
- Revisar la labor de índole científica llevada a cabo por los diversos investigadores, e informar de la misma a la Dirección



ción General de Sanidad.

- Establecer y mantener contactos con los investigadores españoles pensionados en el extranjero.
- Sostener relaciones con las organizaciones extranjeras análogas de carácter público o privado.
- Editar una biblioteca con los trabajos de reconocido mérito por ella subvencionados.
- El Comité de Lucha contra el Reumatismo y las enfermedades del aparato circulatorio, creado por la Orden de 31 de mayo de 1933 en el seno de la Dirección General de Sanidad del Ministerio de la Gobernación.

La razón de su creación radicaba en la creciente importancia social que habían adquirido las enfermedades reumáticas, y del aparato circulatorio, como su denominación indicaba.

- El Comité Central de Lucha Antituberculosa, creado por el Decreto de 26 de marzo de 1936, en el seno de la Subsecretaría de Sanidad y Beneficencia del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión, con la finalidad de asesorar y combatir la citada enfermedad.

Correspondía la Presidencia del mismo al Subsecretario de Sanidad y Beneficencia, nombrándose vocales a diez personalidades de reconocido prestigio de entre los cuales se elegiría al Vicepresidente y Secretario.

- Comité Central de Lucha Anticancerosa, creado por el Decreto de 8 de abril de 1936, y adscrito a la Subsecretaría de Sanidad y Beneficencia del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión,

con el objetivo de estudiar y combatir el cáncer, en sus aspectos sociales y científicos.

El Comité estaba presidido también por el Subsecretario de Sanidad y Beneficencia, y lo componían además doce vocales nombrados entre reconocidos especialistas.

c) En materia social.

- La Comisión Provisional Central para la protección de la mujer, creada por el Decreto de 1 de junio de 1931, en sustitución del Patronato Real para la Represión de la Trata de Blancas, existente desde 1902. Fue adscrita al Ministerio de Justicia.

Esta Comisión, que asumía las competencias y medios materiales del extinto Patronato, debería hacer hincapié más en los aspectos preventivos y protectores de la mujer (según la filosofía expuesta en la exposición de motivos del Decreto creador), sin abandonar los represivos. La Comisión era además creada para cumplir las obligaciones establecidas en varios convenios internacionales de la Sociedad de Naciones suscritos por España.

La composición de la Comisión era así: dos representantes femeninos de las "clases liberales" y de la clase obrera, el Director General de Sanidad, el Director General de Seguridad, - el Director General de Prisiones, el Inspector General de Emigración, un delegado que hubiese ostentado la representación de España en la "Comisión consultiva para la protección de la infancia y de la juventud de la Sociedad de Naciones", y el Secretario.

El Presidente de la Comisión era elegido entre sus miembros.

Con carácter periférico se creaban también Delegaciones de carácter provincial de la Comisión Central; asimismo se posibilitaba la creación de Delegaciones de ámbito local, donde se considerase necesario, especialmente en los puertos de mar y fronteras.

Se preveía que la Comisión solicitase del Gobierno los medios económicos necesarios para poder cumplir con la máxima eficacia su tarea.

- El Decreto de 9 de octubre de 1931 reguló las competencias y composición de la Comisión de Formación Profesional, establecida por el Estatuto de Formación Profesional de 21 de diciembre de 1928, y reiterada su existencia por el artículo 4º del Decreto de 19 de septiembre de 1931, por el que se transfirieron al -- Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes los servicios de Formación y Perfeccionamiento Profesional hasta ese momento -- adscritos al Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Esta Comisión tenía atribuidas además de las competencias ya asignadas por el Estatuto de Formación Profesional; las de asesoramiento, propuesta y gestión (ya que pasaba a desempeñar -- las funciones que hasta ese momento tenía atribuidas la Subcomisión de Formación Profesional del Consejo de Trabajo) y por último, la organización y régimen transitorio de los servicios -- transferidos.

Se establecía la dependencia directa de la misma del Subsecretario del Departamento, el cual designaría libre e interinamente -- el personal procedente de los diversos servicios transferidos que debería estar adscrito a la citada Comisión.

La composición de la Comisión era la siguiente: Presidente, el

Ministro, y en caso de ausencia de éste, por delegación, el -- Subsecretario; vocales: el Presidente, Vicepresidente o Consejo ro en quien delegase el Consejo de Instrucción Pública; Aboga do del Estado de la Asesoría Jurídica del Ministerio; un repre sentante de la Junta de Obras Culturales de la Inspección Gene ral de Emigración; un Director de Escuela Superior del Traba jo, designado por votación por los Claustros de Profesores de dichas Escuelas; un Director de Escuela elemental del Trabajo, designado directamente por el Ministro; el Director del Institu to Psicotécnico de Madrid; los vocales, patronos y obreros de la extinguida Subcomisión de Formación Profesional y el Secre tario de la misma.

En atención al carácter transitorio de la Comisión, el Ministro podía además incorporar a otros vocales de diversa proceden-- cia que considerase oportuno.

La Comisión pasaba a hacerse cargo del archivo, documentación y material perteneciente a la Sección de Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Previsión.

Por otra parte, la Comisión debería proceder en el plazo de un mes a la propuesta de plantilla de sus servicios centrales, que estaría integrada principalmente por el personal al servicio de los organismos establecidos en Madrid y que eran: Centro de - Perfeccionamiento Obrero, Oficina Central de Documentación -- Profesional, Patronato de Formación Profesional de Madrid y - Sección de Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Previsión Social no perteneciente al Cuerpo Técnico-administra tivo de dicho Ministerio. Esta propuesta de plantilla podría ade más ser completada por el Ministerio, mediante la designación de los funcionarios que se considerase oportuna.

La Orden de 29 de febrero de 1932 disolvió la Comisión de Formación Profesional (curiosamente en la exposición de motivos - se añadía a su denominación el calificativo de "Técnica"), agradeciendo expresamente a los vocales integrantes de la misma - su celo en la tarea desempeñada, y estableciéndose que sus -- competencias pasasen a una Sección de nueva creación en la Dirección General de Enseñanza Profesional, subdividida a su vez en dos Negociados.

- La Comisión de Estadística Social, creada en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social por el Decreto de 28 de noviembre de 1933.

Su finalidad básica era obtener de una manera rápida y completa, información estadística sobre los salarios reales, nivel de vida, condiciones y situaciones laborales, distribución sectorial y territorial, etc., de los trabajadores españoles; así como proceder a la recopilación y análisis de los datos obtenidos.

La Presidencia de la Comisión correspondía al Subsecretario -- del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, siendo Vicepresidentes de la misma los Directores Generales de Trabajo, de Previsión y Acción Social, y del Instituto Geográfico, Catastral y - de Estadística. En cuanto a los vocales eran: dos representantes patronos del Consejo de Trabajo, dos representantes obreros del mismo Consejo, un representante del Consejo Superior de Esta-- dística, uno del Consejo Ordenador de la Economía Nacional, -- uno del Instituto Nacional de Previsión, uno del laboratorio de - Estadística, uno del Centro de Estudios Económicos del Banco - de España, uno del Instituto de Investigaciones Económicas de - Barcelona, uno de la Escuela Social, uno de la Escuela Nacional de Sanidad, uno del Instituto de Fisiología de Barcelona, un funcionario de la Dirección General de Trabajo, uno de la Inspec--

ción de Trabajo, otro de la Dirección General de Previsión y Acción Social, otro de la Dirección General del Instituto Geográfico Catastral y de Estadística, otro de la Sección de Abastos del Ministerio de Agricultura y otro del Ministerio de Industria y Comercio. Era el Secretario de la Comisión, el Jefe de la Sección de Estadísticas Especiales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

La composición de la Comisión podía ser ampliada por el Ministerio de Trabajo cuando lo estimase conveniente. Así en virtud de esa autorización, la Orden de 17 de enero de 1934 la ampliaba de la forma siguiente: El Director General de Sanidad pasaba a ser otro de los Vicepresidentes, y como vocal se añadía el Jefe de la Sección de Estadística de la Dirección General de Sanidad.

La Comisión, para mayor eficacia en su tarea, podía formar en su seno las Ponencias que estimase convenientes. Por otra parte la Comisión podía iniciar conjuntamente sus trabajos o realizarlos de manera progresiva a medida que tuviese preparados los planes de realización parciales y los instrumentos u organismos para efectuarlos.

Los trabajos de carácter administrativo y técnico que tuviese que realizar la Comisión, serían llevados a cabo por la Sección de Estadísticas Especiales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, cuyo jefe lo era también del personal destinado en tales servicios.

Indiscutiblemente la tarea asignada formalmente a esta Comisión era de una gran importancia no sólo para conocer la realidad socioeconómica española del momento, sino también y sobre todo para haber logrado una actuación administrativa de la Repú-

blica racional y documentada, que hubiese evitado los interven  
cionismos apresurados y motivados políticamente.

d) En materia económica de carácter general.

- Comisión para la Nivelación Presupuestaria, creada en el Ministerio de Hacienda por el Decreto de 22 de enero de 1936.

Esta Comisión estaba encargada de asesorar al Gobierno de la Nación acerca de las medidas que debían adoptarse encaminadas a conseguir la nivelación presupuestaria, informando acerca de las posibles reorganizaciones en los diferentes servicios estatales, para obtener las mayores economías posibles en los presupuestos generales del gasto del Estado, así como acerca de las modificaciones que considerase oportuno se debían introducir en los recursos y tributos que formaban el presupuesto de ingresos estatales.

La Comisión debía actuar conforme a las siguientes bases:

- Las reorganizaciones que se propusiesen deberían formularse sin rebasar los créditos afectos a los servicios respectivos, procurando alcanzar las mayores economías posibles y reformar los reglamentos y disposiciones por los que se rigiesen aquellos, simplificando trámites, diligencias y documentos de forma que fuese factible reducir el personal sin daño para el interés público, y con las garantías necesarias para la debida inversión de los créditos presupuestarios y del rendimiento de los servicios.
- Deberían suprimirse todos los servicios que no se considerase ineludible su mantenimiento por el Estado; y aquellos otros que sin la eficacia necesaria, requiriesen para llegar

a ella un mayor desembolso del que originaban hasta ese momento.

- En ningún caso las reorganizaciones proyectadas podrían de terminar un gasto total anual de personal (incluyendo la parte que pasase a clases pasivas) superior al que representase las asignaciones que para atenciones de personal del respectivo servicio figurase en el presupuesto.

A tal efecto las reorganizaciones propuestas por la Comisión deberían referirse a los distintos aspectos que ofreciesen los servicios.

Además de deberse someter a las líneas descritas de actuación, la Comisión tenía un plazo límite para cumplir su misión: el 1 de julio de 1935.

Para poder realizar su tarea la Comisión quedaba facultada para reclamar cuantos antecedentes y esclarecimientos preliminares considerase precisos; pudiendo requerir la información verbal de todos los funcionarios que estimase pertinente, y recabar de oficio de los distintos departamentos ministeriales y organismos todos los datos necesarios.

A medida que la Comisión tuviese finalizada una propuesta, debía elevarla al Gobierno para su estudio y resolución oportuna. Este debería tener en cuenta además, lo establecido en las leyes de presupuesto a tal fin.

Se establecía que durante la vigencia de la Comisión y en tanto no hubiesen sido objeto de reorganización con arreglo a sus normas, en los diferentes servicios del Estado, no se podría sin previo acuerdo expreso del Congreso de los Diputados introducir



se ninguna alteración en la organización de los mismos, que hubiese de reflejarse en el presupuesto, ni se podía nombrar en ningún departamento ministerial, centro, dependencia y organismo cuyos fondos proviniesen directamente del Estado, aunque -- fuese con carácter de subvención, ningún nuevo empleado, cualesquiera que fuesen los fondos con que hubieren de satisfacerse -- sus haberes, sin que previamente se hubiese celebrado el oportuno concurso u oposición, según correspondiese, y con arreglo al Estatuto de funcionarios o a las leyes especiales que los rigie-- sen y siempre que los nombramientos correspondiesen a vacan-- tes existentes y dotadas presupuestariamente.

Del incumplimiento de las anteriores prohibiciones se establecía la correspondiente exigencia de responsabilidad funcional, siendo en todo caso responsable en última instancia el titular del -- Ministerio que ordenase la efectividad de la obligación.

Esta Comisión estaba presidida por el Gobernador del Banco de España y la integraban además los siguientes vocales: cuatro Diputados, un miembro del Consejo de Economía Nacional, un catedrático de la Universidad Central (hoy denominada Compluten-- se), cuatro contribuyentes (de la Contribución Territorial Rústica, de la Contribución Industrial y de la Contribución de Utilidades), un representante de la Cámara de la Propiedad de Madrid, un representante del Comité de Enlace de las entidades agrope-- cuarias, y un representante del Consejo Superior de Cámaras de Comercio.

La Secretaría de la Comisión con voz y voto, se asignaba a un funcionario del Ministerio de Hacienda con la categoría de Jefe Superior de Administración que, a tal efecto, sería nombrado -- por el titular del Departamento. A la Secretaría de la Comisión estaba previsto y autorizado que pudiesen ser destinados los funun

cionarios que fuesen necesarios.

Esta Comisión ministerial de Nivelación Presupuestaria puede decirse que era por una parte continuadora de la Comisión Interministerial, creada también en el seno del Ministerio de Hacienda, para el estudio y formación del presupuesto por el Decreto de 30 de diciembre de 1932; y, por otra parte, fue el antecedente de las medidas posteriormente preconizadas y puestas en vigor por CHAPAPRIETA (1).

Por último, hay que resaltar en la composición de esta Comisión ministerial, la presencia de cuatro parlamentarios y de cuatro representantes de los contribuyentes. Estos últimos constituyen una manifestación más de la participación de representantes de los administrados en diversos ámbitos de la Administración Pública, llevada a cabo por la Segunda República.

- La Comisión sobre Cajas Especiales y organismos autónomos, -  
creada por uno de los Decretos de 28 de septiembre de 1935, -  
aprobados en cumplimiento de lo previsto en el artículo 2º de -  
la Ley de Restricciones de 1 de agosto del mismo año, en el -  
seno del Ministerio de Hacienda.

En virtud de este Decreto, los organismos autónomos quedaban clasificados en cuatro grupos, debiéndose proceder a informar antes de enero de 1936 al titular del Departamento que, a su vez debería informar al Consejo de Ministros, acerca de la subsistencia, modificación, refundición o supresión según procediese de las Cajas Especiales y organismos autónomos.

Los miembros de la Comisión encargada de esta tarea, eran designados por el Ministerio de Hacienda, debiendo estar presidida por un representante de la Intervención General de la Admi-

nistración del Estado, y formar parte de la misma como asesor un abogado del Estado.

e) En materia científico-técnica.

- La Comisión Científica de Medidas Físicas, fruto de la transformación de la antes denominada Comisión de Pesas y Medidas, -- operada por el Decreto de 8 de diciembre de 1933. Ambas dos -- estaban adscritas al Ministerio de Instrucción Pública y Bellas -- Artes.

Las competencias básicas de esta Comisión eran las siguientes: la determinación, definición, ordenación, modificación y representación de las unidades físicas del sistema métrico decimal de pesas y medidas, así como de sus múltiplos y submúltiplos.

La Comisión estaba presidida por un miembro de la Academia -- de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, y además estaba com -- puesta por diez vocales más, nombrados por el Ministerio de -- Instrucción Pública y Bellas Artes en representación de las si -- guientes entidades: Tres catedráticos de distintas Secciones de -- la Facultad de Ciencias de la Universidad central; un profesor -- de Matemáticas, Química, Física, Mecánica o Electricidad, de una de las dos Escuelas, Central de Ingenieros Industriales o de Minas; otro de iguales circunstancias de las de Ingenieros de -- Caminos o Arquitectura; y otro en iguales condiciones de las de Ingenieros Agrónomos o de Montes; un profesor de la Academia de Artillería e Ingenieros militares; un profesor de la Escuela de Ingenieros Navales; un Ingeniero del Instituto Geográfico, Ca -- tstral y de Estadística; y un representante de la Comisión Téc -- nica de Mediciones Prácticas.

Por último, la Comisión debía en el plazo de dos meses, pre--

sentar un proyecto de Reglamento de Régimen Interior, para -- su aprobación por el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes al cual estaba adscrita.

Ahora bien, la Comisión Científica de Unidades Físicas tuvo -- una corta duración, pues desapareció en virtud del Decreto de 13 de septiembre de 1934, que recreó la Comisión Permanente de Pesas y Medidas, adscrita a la Dirección General del Instituto Geográfico.

La composición de la recreada Comisión Permanente de Pesas y Medidas, era así: La presidencia correspondía al Director General del Instituto Geográfico, siendo vocales: el representante de España en el Bureau International des poids et mesures, de signado por este organismo; uno, designado por la Academia -- de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales; otro por el Claustro de Profesores de la Facultad de Ciencias de la Universidad -- Central; otro, por la Escuela Central de Ingenieros Industriales; otro, por la Fiscalía del Tribunal Supremo, en representa ción de éste; el Presidente del Consejo del Servicio Geográfico; el Presidente del Consejo de Industria; el Jefe del Taller de -- Precisión de Artillería; un representante de la Cámara Oficial Agrícola de Madrid; dos representantes del Consejo Superior de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación; un Ingeniero Industrial, designado por el Consejo Superior de Industria, entre los destinados a la Jefatura de Industria de Madrid; cinco de li bre designación del Gobierno, de los cuales dos eran Ingenieros del Instituto Geográfico; dos del Ministerio de Industria y Co-- mercio; y un representante de la Generalidad de Cataluña, pro-- puesto por ésta. La Secretaría de la Comisión correspondía al Jefe del Servicio de Meteorología de Precisión del Instituto Geo-- gráfico y la Vicesecretaría al Ingeniero encargado de los asun-- tos de Pesas y Medidas en la Dirección General de Industria.

La Orden de 20 de noviembre de 1935, estableció que la Comisión Permanente de Pesas y Medidas quedase adscrita al Instituto Geográfico (creado y organizado por el Decreto de 18 de octubre de 1935, dependiente de la Subsecretaría del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, y pasando a tener las competencias de la disuelta Dirección General del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística) y que la presidencia de la misma correspondiese al Director Técnico del citado Instituto Geográfico.

- El Decreto de 8 de diciembre de 1933 creó en el Ministerio de Industria y Comercio el Comité Asesor de Medidas Prácticas, - previsto en el artículo 32 del Reglamento orgánico del Cuerpo - de Ingenieros Industriales, aprobado por el Decreto de 17 de noviembre de 1932.

Correspondía la presidencia de este Comité al Consejero Inspector General del Cuerpo de Ingenieros Industriales, y formaban parte además del mismo: dos Ingenieros Industriales, propues--tos por el Consejo de Industria, procedentes a lo menos uno de ellos de la industria privada; un Jefe del Cuerpo de Artillería - que prestase servicio en fábrica o taller militar; un Arquitecto designado por el Ministerio de Obras Públicas; un Ingeniero --- Agrónomo; otro de Montes; un Veterinario por el Ministerio de Agricultura; un miembro de la Comisión Científica de Unidades Físicas, propuesto por la misma; y un Intendente Mercantil por la Dirección de Comercio. La Secretaría del Comité correspon--día al Ingeniero Industrial, Jefe de Comprobación que estaba -- con anterioridad destinado a la desaparecida Comisión de Pesas y Medidas.

El Comité debía informar preceptivamente sobre todos los asun--tos relacionados con:

- La elección de la naturaleza y magnitud de las unidades de finidas por la Comisión Científica de Unidades Físicas que hubiesen de utilizarse en cada caso de aplicación práctica - en las actividades de las Artes, la Industria y el Comercio.
- La determinación del grado de aproximación que debía exigirse, dentro de esas actividades, según la índole y finalidad de las operaciones que necesitasen mensuración.

Además de lo anterior, debía emitir todos los informes que le fuesen solicitados por el Consejo de Industria relacionados con las mensuraciones usadas en la práctica.

Como puede verse tras la enumeración anterior, el Comite Ase sor de Mediciones Prácticas, como su propio nombre indica, -- fue creado para completar, con un carácter práctico, las compe tencias de carácter teórico asignadas a la Comisión Científica - de Unidades Físicas.

- La Comisión Nacional Permanente en España de la Asociación - Internacional Permanente de Congresos de Carreteras, creada - por la Orden de 27 de marzo de 1934, y adscrita al Ministerio de Obras Públicas.

Esta Comisión fue creada para dar cumplimiento al acuerdo adop tado por unanimidad en el Sexto Congreso Internacional de Carre teras, celebrado en Washington en octubre de 1930, y se esta-- blecía el plazo de quince días para su constitución.

La Comisión estaba compuesta por siete vocales, todos ellos -- pertenecientes al Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y - Puertos, con residencia en Madrid y designados de la forma si- guiente: Cuatro por el Ministerio de Obras Públicas, uno de los

cuales sería el Delegado Permanente de España en la Comisión Internacional Permanente de los Congresos de Carreteras; uno por el Consejo de Caminos, que fuese Consejero del mismo; - uno por la Escuela Especial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, que fuese profesor de la misma; y uno por el - Círculo Nacional de Firms Especiales.

Una vez designados y nombrados los antes citados vocales, éstos deberían proceder en primer lugar a elegir entre ellos al - Presidente y Secretario de la Comisión, y en segundo término, a proponer para su aprobación al Ministerio de Obras Públicas, un proyecto de reglamento de la misma.

Posteriormente, la Orden de 5 de diciembre de 1934 aprobaría el citado Reglamento regulador de la Comisión. En este Reglamento se detallaban básicamente el objeto, funciones, facultades, organización y procedimiento de actuación de la Comisión.

En concreto, las funciones atribuídas a la Comisión eran las -- siguientes:

- Preparar la participación de España en los Congresos de -- Carreteras, cuidando de que la aportación técnica y científíca de ellos se mantuviese a la altura que a nuestro país le correspondía por su rango y que fuese verdadero exponente del nivel que la técnica de la carretera ha alcanzado en él; y por iguales motivos, así como por la importancia de su - difusión en el mundo, gestionar siempre que el idioma español figurase en los futuros Congresos, como idioma oficial.
- Gestionar todo lo referente a los intereses locales de la Asociación Internacional. Hacer propaganda por medio de circulares y conferencias, celebradas éstas preferentemente du--

rante los períodos que precediesen a la celebración de los Congresos. Reclutar nuevos miembros. Hacer recaudación de cuotas y envío de ellas a la Asociación. Gestionar cerca de las Compañías de ferrocarriles, navegación y agencias de viajes, la reducción de tarifas de transporte de viajeros para los miembros del Congreso. Desempeñar otras funciones análogas conducentes al mismo fin.

- Dirigir y fomentar la concurrencia española a las Exposiciones y Certámenes Internacionales organizados con ocasión de los Congresos de la citada Asociación Internacional, o cualesquiera otros en los que de la participación de España se derivasen las ventajas notorias de dar a conocer en el extranjero materiales, manufacturas o productos de la técnica española en materia de carreteras.
- Investigar y recoger datos de cuanto en España se ejecute o estudie dentro del área de la técnica de la carretera, así como de la que hasta ahora se ha hecho, preparando de ese modo, mediante la sistematización y el análisis de esos datos el catálogo histórico de obras y experiencias realizadas, y el Índice bibliográfico de libros y artículos sobre la materia publicados.
- Conocidas las materias que han de ser objeto de discusión en su Congreso, designar a los ponentes y ocuparse de todo lo referente a la preparación y envío de las ponencias a la Asociación Internacional, cuidando también de que los Delegados del Gobierno español redactasen las Memorias del Congreso. Para que la participación de España fuese fructífera y brillante, la Comisión debía proveer a Delegados y ponentes de la mayor copia posible de datos y elementos de estudio, a fin de que ponencias y memorias pudiesen desa-



rollarse perfectamente.

- Organizar, eventualmente, Congresos Nacionales de Carreteras, que sirviesen tanto para establecer un contacto más íntimo entre los técnicos españoles y unificar y divulgar -- sus estudios y experiencias, como preparar el instrumento de una intervención eficiente en los Congresos Internacionales.
- Administrar los recursos económicos que se le proporcionasen a la Comisión para su funcionamiento.

Por último, para poder realizar las competencias asignadas anteriormente, se le conferían expresamente las siguientes facultades:

- Dirigirse por intermedio del Ministerio de Obras Públicas, o directamente, según lo aconsejase cada caso, a todos los servicios y entidades públicas (Estado, Regiones, Provincias o Municipios), en demanda de datos, estadísticas o publicaciones oficiales que necesitase para su tarea.
- Poder invitar a personas, físicas o jurídicas, a participar en los Certámenes y Exposiciones de Carreteras, de carácter nacional o internacional.
- Fijar las condiciones a que debían someterse en las exposiciones internacionales, los expositores españoles que se presentasen en el stand nacional, en lo referente a la clase y tamaño de los objetos expuestos, así como a su colocación.
- Solicitar subvenciones a entidades públicas y privadas, así como aceptar los donativos de particulares, etc.

f) En materia de funcionarios:

- El Decreto de 20 de mayo de 1931, estableció que en cada Ministerio se nombrase una Comisión, a fin de estudiar las reclamaciones y procurar las reparaciones de los funcionarios públicos vejados por la Dictadura.

Las citadas Comisiones deberían formular al titular del Departamento una propuesta de resolución sobre cada reclamación presentada, el cual la elevaría al Consejo de Ministros para su resolución definitiva. Estas, para facilitar su labor, quedaban facultadas para solicitar los asesoramientos que considerasen necesarios de los organismos competentes.

A tal efecto, se establecía que en el plazo de veinte días desde la publicación de este Decreto, los funcionarios que se considerasen vejados por disposiciones dictadas desde la implantación de la Dictadura hasta el advenimiento de la República, podrían formular las correspondientes reclamaciones ante el Ministerio al que perteneciesen o al que hubiesen pertenecido.

Se establecía el plazo máximo de dos meses para la resolución de los expedientes, a contar dicho plazo desde la fecha de terminación del plazo de las reclamaciones.

En virtud de este Decreto, se constituyeron Comisiones en diversos Ministerios. Así:

- La Orden de 23 de mayo de 1931, constituyó la Comisión en el seno del Ministerio de Comunicaciones, siendo su composición: Subsecretario, Directores Generales de Correos, Telégrafos y Teléfonos y de Navegación y Transportes Aéreos y el Secretario General del Ministerio, el cual actuaría co-

mo Secretario de la Comisión.

- La Orden de 26 de mayo de 1931 constituía la Comisión en el seno del Ministerio de Justicia. Su composición era así: Director General de los Registros y del Notariado, Directora General de Prisiones, Oficial Mayor de la Subsecretaría y el Jefe de la Sección de Personal Judicial y Fiscal.
- Comisión revisora de los funcionarios del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, creada por el Decreto de 22 de -- enero de 1935.

Esta Comisión, de carácter investigador, debía fundamentalmente realizar las dos siguientes tareas:

- Proponer la anulación de los nombramientos, traslados, agregaciones, comisiones, etc., cuando se hubiesen infringido -- las normas legales que regulaban cada caso, o no respondie-- sen a servicios de necesidad o conveniencia evidentes.
- Proponer igualmente una regulación o legislación que impidie se en el futuro efectuar nombramientos en la situación del - personal docente, salvo cuando se tratase de destinos o servicios que por su naturaleza implicasen un puesto de confian za ministerial.

La creación de esta Comisión se inscribe en el conjunto de medidas y normas aprobadas por el Frente Popular (en el que el titular de la cartera de Instrucción Pública y Bellas Artes desde el 19 de febrero de 1935 al 13 de mayo de 1936 fue D. Marcelino - DOMINGO y posteriormente hasta la Guerra Civil, D. Francisco BARNES), dirigidas a contrarrestar el período del bienio negro - (2).

La Comisión, para realizar su misión, podía dirigirse a todos los centros y dependencias del Ministerio, así como recibir de ellos, todos los datos e informes necesarios para detectar y conocer las posibles irregularidades funcionariales. Por otra parte, se establecía la posibilidad de que por escrito pudiesen dirigirse a la citada Comisión todas aquellas personas que creyesen que podían auxiliarla en su tarea.

NOTAS AL CAPITULO VIII

- (1) Quiero destacar el hecho de que no conozco ningún autor que cite el precedente de esta Comisión, de las medidas luego -- adoptadas por CHAPAPRIETA.
- (2) En este sentido y para mayor detalle: Mariano PEREZ GALAN. La enseñanza en la Segunda República Española. Editorial Cuadernos para el Diálogo. Madrid, 1975. Páginas 305 a 327.

## CAPITULO IX. - LOS ORGANISMOS AUTONOMOS ADSCRITOS A LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES

### 1) Generalidades

La Segunda República constituyó la tercera etapa del proceso de creación y evolución de los organismos autónomos en España. Previamente a ésta, la primera etapa tiene lugar a principios del actual siglo (1) y entre las varias causas de su surgimiento pueden señalarse las siguientes:

- a) La progresiva ampliación de los fines estatales, dando lugar a un Estado más intervencionista frente a la actitud y comportamiento inhibicionista precedente, consecuencia del predominio de la ideología liberal (2). Los instrumentos principales del intervencionismo estatal para dar respuesta a las demandas socioeconómicas - de esa época, iban a ser precisamente los organismos autónomos a tal efecto creados.
- b) La imitación del modelo francés de los "establecimientos públicos" cuyo principal teórico había sido a finales del pasado siglo Maurice HAURIOU (3).
- c) La utilización de la fórmula jurídica de los organismos autónomos, como alternativa a la descentralización territorial. El máximo exponente y defensor de esta solución de la descentralización de los servicios, frente a las demandas autonomistas de principios de siglo, fue el catedrático vallisoletano Alejandro ROYO -- VILLANOVA (4).
- d) La búsqueda de la autonomía y flexibilidad de carácter económico-financiero, frente a la normativa vigente en la Administración estatal (5).

La segunda etapa del proceso de creación y evolución de los organismos autónomos en España tuvo lugar durante la Dictadura primoriverista. Esta, para la realización de su política económica (6), creó numerosos organismos autónomos. Este período ha sido descrito por GARRIDO FALLA así:

"En España, aparte del importantísimo precedente que significa la creación en 1908 del Instituto Nacional de Previsión, las entidades de este tipo comenzaron a proliferar durante la época de la dictadura del General Primo de Rivera, entre los años 1923 y 1930. Siendo rasgo característico y común a todos estos organismos la administración autónoma de sus propios fondos, se ha entendido que con ellos ha quebrado el principio hacendístico — fundamental de la unidad de caja, que constituye uno de los dogmas clásicos durante el siglo XIX. Se trata de un principio que en España consagró el Real Decreto de 24 de octubre de 1849, que ordenó la supresión de todas las cajas especiales; reiterado después por la Ley de Administración y Contabilidad de 1850 y respetado por las ulteriores modificaciones de dicha ley que han tenido lugar desde entonces acá.

Pero el fenómeno, naturalmente, no consiste — única y exclusivamente en el manejo de una Caja propia; lo típico está en la creación de personas jurídicas independientes del Estado, pero creadas por el propio Estado, atendiendo a su propia conveniencia, no por consecuencia de presiones impuestas por la dinámica social." (7)

La tercera etapa de evolución de los organismos autónomos en España es la republicana (que será objeto de análisis detallado en los epígrafes siguientes de este capítulo). Esta etapa se caracteriza fundamentalmente, en primer lugar por la continuidad de la mayoría de los organismos autónomos heredados de la Dictadura (salvo: un reducido número de los mismos que será suprimido, otro reducido número que --

cambiará de denominación, y cuatro que serán refundidos en dos); y en segundo término, por la creación de nuevos organismos autónomos (8) para la realización de los fines perseguidos por el nuevo régimen político, así como el restablecimiento de algunos de los anteriormente existentes.

El número de los organismos autónomos existentes y dependientes de los Ministerios Civiles en el momento de ser proclamada la Segunda República y heredados de la Dictadura, fue aproximadamente de unos setenta. Este número iría aumentando progresivamente, a pesar de los recelos iniciales de la Segunda República (9), hasta alcanzar la cifra cercana al centenar.

En concreto, puede decirse que la Segunda República -- Española en el período comprendido desde el 14 de abril al 18 de julio de 1936 creó veinticuatro organismos autónomos, a la vez que procedió al cambio de denominación de algunos de los heredados, refundió o fusionó en dos cuatro de los heredados, y suprimió seis organismos autónomos (de éstos dos eran de la Dictadura y fueron suprimidos durante el primer período republicano en 1931, dos más de -- ellos serían suprimidos tras su creación por la República y considerarse que debían dar origen a otro nuevo organismo, o por haber -- cumplido su tarea; y finalmente, los otros dos de los suprimidos, de creación republicana, serían luego restablecidos).

En cuando a la denominación de los nuevos organismos autónomos creados, puede afirmarse que la terminología usada en nada supuso una novedad o diferenciación respecto de la utilizada precedentemente. Concretamente la terminología más utilizada fue la siguiente: Institutos, seguida por la de Patronatos y por la de Juntas. Y al contrario, la terminología menos utilizada al ser circunscrita a un -- sólo caso fue la siguiente: Consejo de Administración de la Minas de Almadén y Arrayanes, Gerencia de Giro de Correos, Museo de Co--rreos, y Departamento de Cartografía y Publicaciones de Correos.



Por otra parte, y en lo que respecta a los organismos autónomos heredados, su denominación fue respetada y continuaron con su antiguo nombre en la mayoría de los casos. Las excepciones a lo anterior y consiguiente modificación terminológica, se debieron fundamentalmente a las dos siguientes causas:

- a) Tener denominación monárquica, incompatible obviamente con el nuevo régimen político republicano. Así, el Instituto Agrícola de Alfonso XII fue denominado Instituto Nacional Agronómico; y el Canal de Isabel II, Canal del Lozoya.
- b) Modificación de las finalidades y competencias atribuidas, que hacían necesaria una nueva denominación. Así, el Consejo Superior de Protección a la Infancia dependiente del Ministerio de la Gobernación, pasó a llamarse Consejo Superior de Protección de Menores y a estar adscrito con una nueva configuración de sus competencias y finalidad al Ministerio de Justicia; y las antes llamadas Confederaciones Sindicales Hidrográficas fueron denominadas Mancomunidades Hidrográficas (10), y a partir de febrero de 1934, Confederaciones Hidrográficas.

## 2) La normativa aplicable

Primeramente hay que resaltar el hecho de la ausencia de una norma general y unitaria, reguladora y ordenadora de la totalidad de los aspectos de los organismos autónomos durante la Segunda República. No obstante lo anterior, constituyeron una excepción las normas generales de control económico-financiero, que por el contrario tuvieron una pretensión globalizadora.

En segundo término, existió una pluralidad de normas de diferente rango, concretas y específicas para cada organismos autónomo, ya fuese de nueva creación, o anteriormente existente objeto de -

nueva regulación y estructuración. Excepción a lo anterior, fueron -- las normas aprobadas para organismos autónomos similares tales como las Universidades y las Confederaciones Hidrográficas.

En tercer lugar, respecto al rango de la normativa aprobada para la regulación de los organismos autónomos puede decirse que -- fue utilizada indistintamente la fórmula del Decreto o la de la Orden Ministerial, sin que existiese ningún criterio o norma que estableciese formalmente cuándo debía utilizarse una u otra fórmula. Por otra parte, a veces las normas de creación de los organismos autónomos preveían la aprobación de los reglamentos de organización interna, -- previsión no siempre cumplida. Excepción a lo antes señalado fue la regulación con fuerza de ley de seis organismos autónomos, de la manera siguiente:

- La Ley de 15 de septiembre de 1931 que dió fuerza legal al De-- creto de 20 de mayo de 1931, relativo al Patronato Nacional de - Las Hurdes.
- La Ley de Reforma Agraria de 15 de septiembre de 1932, en ba-- se a la cual por la Orden de 23 de septiembre del mismo año -- fue creado el Instituto de Reforma Agraria.
- La Ley de 22 de octubre de 1931, creadora de la Junta de la Ciu-- dad Universitaria.
- La Ley de Ordenación Bancaria, de 27 de noviembre de 1931, -- que reguló detalladamente el Banco de España.
- La Ley de 16 de septiembre de 1932, que dotó de personalidad ju-- rídica y reguló detalladamente las competencias, estructura, --- composición y funcionamiento del Consejo de Administración de - las Minas de Almadén y Arrayanes.

- La Ley de 27 de julio de 1933, que dió fuerza legal al Decreto - de 23 de agosto de 1932, creador de la Universidad de Verano de Santander.

Respecto a la clase de normas aplicables a los organismos -- autónomos, hay que decir que además de estar sometidos obviamente al resto del ordenamiento jurídico vigente, estaban regulados principal- mente por dos ramas del Derecho Público: el Derecho Administrativo (11) y el Derecho Financiero (éste para los aspectos económico-finan- cios). Ahora bien, una excepción fue la regulación conforme a Dere- cho Mercantil y en concreto al Código de Comercio, de la actividad - comercial de los escasos organismos autónomos de carácter industrial o comercial, entonces existentes: el Banco de España, el Consejo de Administración de las Minas de Almadén y Arrayanes, y los tres or- ganismos autónomos de Correos (la Gerencia del Giro, el Museo, y el Departamento de Cartografía y Publicaciones).

### 3) Evolución, competencias, estructura y organización interna

#### a) Evolución y tendencias observadas

a.1) Primeramente hay que señalar que durante el año -- 1931, se produjeron los dos únicos supuestos de refundición de orga- nismos autónomos. Los dos casos fueron los siguientes:

- el Instituto de Reeducción de Inválidos del trabajo y la Residen- cia (precedentemente llamada Asilo) de Inválidos, se refundieron en uno nuevo, con la denominación de Instituto de Reeducción -- Profesional, en virtud del Decreto de 18 de mayo de 1931, debi- do a la conveniencia de unificar la función directiva y gestora de ambos organismos. Los organismos refundidos, así como el nue-- vo, estaban adscritos al Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- el Instituto Forestal de Investigación creado mediante el Decreto

de 27 de mayo de 1931, refundiendo el Instituto Forestal de Investigaciones y Experiencias y el Laboratorio de la Fauna Forestal Española de Piscicultura y Ornitología (creados durante la Dictadura), con la finalidad de unificar la antes dispersa investigación en materia forestal. El nuevo organismo fue adscrito al Ministerio de Fomento, a través de la Dirección General de Montes, Pesca y Caza. Con fecha idéntica al Decreto de creación del citado nuevo Instituto Forestal de Investigación, fue aprobado otro Decreto por el que se aprobaba su Reglamento.

a.2) Respecto a la continuidad de los organismos autónomos heredados de la Dictadura, se puede decir que persistieron con su antigua denominación, sufriendo tan sólo algunos de ellos modificaciones parciales, en su organización y estructuras internas, así como en sus competencias. Así, pueden citarse entre otros, los siguientes:

- El Instituto Social de la Marina.
- El Instituto Nacional de Previsión.
- La Junta de la Comisaría de Parques Nacionales.
- El Patronato de Estudiantes.
- El Instituto Técnico de Farmacobiología.
- La Caja de Emigración.
- El Banco de España.
- El Patronato Central para la protección de animales y plantas.
- El Servicio Nacional de Crédito Agrícola.
- El Instituto Nacional del Cáncer.
- El Patronato Nacional de Las Hurdes.
- Las Universidades (12 en total).
- El Instituto Geológico y Minero de España.
- El Instituto Nacional de Psicotecnia.
- El Patronato Nacional de Ciegos.
- El Instituto del Libro Español.

- Las Juntas de Obras de Puertos (21 en total).
- Las Comisiones Administrativas de Puertos (3 en total).
- La Junta de Fomento del Puerto de Melilla.

a.3) Sobre la supresión de organismos autónomos, no de bida a causa de refundición como los dos casos precedentemente señalados, hay que decir que no fue excesiva ya que se produjo solamente en seis casos; de los cuales, cuatro lo fueron en los dos primeros -- años (1931 y 1932) de vigencia del régimen republicano, y los otros -- dos en 1935, con la particularidad de que la supresión fue breve, al ser posteriormente restablecidos. Por otra parte, la supresión operada de organismos autónomos, salvo la excepción del luego restablecido Instituto de Investigaciones Agronómicas e Instituto de Estudios Penales, fue seguida de la creación de otros órganos u organismos de diversa naturaleza, según los casos, que se subrogaron en sus competencias (no obstante en algunos casos la subrogación no fue total, pues se produjo una redistribución y actualización de las competencias que aquellos tenían asignadas).

En concreto, los organismos autónomos suprimidos fueron los siguientes:

- el Instituto de la Pequeña Propiedad, creado por el Decreto de 16 de diciembre de 1930, suprimido por el Decreto de 20 de mayo de 1931. Sus competencias fueron reintegradas a los Ministerios de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social, nombrándose a tal efecto una Comisión liquidadora del mismo. Asimismo el -- Decreto supresor, en su artículo 4º preveía la creación en el seno del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, de un Patronato encargado de la ejecución de las competencias traspasadas, en el que había representación del Ministerio de Hacienda. El previsto Patronato sería luego creado por el Decreto de 18 de julio de -- 1931, con la denominación de Patronato de Política Social Inmo--biliaria del Estado.

- el Patronato Real para la represión de la trata de blancas, suprimido por el Decreto de 1 de junio de 1931. En su lugar, fue creada con carácter coyuntural una Comisión Provisional Central para la protección de la mujer.
- la Junta Central de Reforma Agraria, creada por el Decreto de 4 de septiembre de 1931, fue disuelta por la Orden de 23 de septiembre de 1932, que creaba y regulaba el Instituto de Reforma Agraria, conforme lo establecido en la Ley de Reforma Agraria.
- el Patronato Incautador de los Bienes de los Jesuitas, creado por el Decreto de 23 de enero de 1932, por el que se procedía a la disolución de la Compañía de Jesús, y disuelto por el Decreto de 16 de marzo de 1936. La causa principal de la desaparición de este organismos fue el que hubiese cumplido la tarea para la que fue creado, pasando sus competencias a una unidad administrativa del Ministerio de Hacienda.
- el Instituto de Estudios Penales, creado por el Decreto de 29 de marzo de 1932, y adscrito al Ministerio de Justicia. Fue suprimido por el Decreto de 26 de febrero de 1935, siendo restablecido por el Decreto de 7 de marzo de 1936.
- y, por último, el Instituto de Investigaciones Agronómicas, creado por la Orden de 17 de noviembre de 1932 y adscrito al Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio. Fue suprimido por el Decreto de 23 de marzo de 1935, siendo restablecido por un Decreto de 31 de diciembre de 1935.

a.4) Acerca de la creación de organismos autónomos civiles pueden hacerse las siguientes observaciones: 1) en primer lugar, que el número de los creados no fue excesivo, aunque sí importante al ser creados unos veinticuatro; 2) en segundo término, el que la fecha de creación de los mismos tuvo lugar mayoritariamente en los años -- 1931 y 1932 (salvo: uno creado en 1933 y los restantes en 1934; ningun-

no por cierto en 1935 y 1936) dato de enorme significado pues ambos años se corresponden a los dos primeros períodos republicanos del Gobierno provisional y del bienio del gobierno republicano-socialista (también llamado bienio "progresista" y "reformador", como es sabido), en los que tuvieron lugar los intentos y logros más serios de toda la República, de modernizar y reformar la España heredada de la Dictadura; 3) en tercer lugar, que la mayoría de los sectores o áreas de actuación administrativa sobre las que se otorgaban competencias a los nuevos organismos autónomos quedaban básicamente reducidas a tres: agricultura, educación y cultura, y protección social. Significativamente estos tres sectores o áreas administrativas en las que debería producirse la actuación e intervencionismo de los nuevos organismos autónomos, se correspondían a las principales preocupaciones y contenidos básicos de los programas de los partidos políticos, cuyos miembros formaron parte del Gobierno Provisional y del "Bienio Blanco" (así: reforma agraria, reforma educativa y reformismo social). De donde, se manifiesta y comprueba una vez más la correlación e influencias existentes entre Política y Administración, Fines del Estado e intervencionismo administrativo; 4) en cuarto lugar, que el departamento ministerial que tuvo el mayor número de organismos autónomos adscritos de los de nueva creación, fue el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes; 5) en quinto y último lugar, en su inmensa mayoría (salvo el caso de tres) los organismos autónomos creados lo fueron con vocación de permanencia y estabilidad, subsistiendo (sin perjuicio de sus reestructuraciones internas) hasta la Guerra Civil. Excepciones a la anterior afirmación, fueron los cuatro siguientes: los Institutos de Investigaciones Agronómicas y de Estudios Penales creados, suprimidos y posteriormente restablecidos; así como la Junta Central de Reforma Agraria (cuyas competencias serían absorbidas por el Instituto de Reforma Agraria) y el Patronato Incautador de los Bienes de los Jesuitas.

En concreto, los organismos autónomos creados por la Segunda República, además de los ya señalados como resultado de la fusión

o refundición de otros existentes, fueron por orden cronológico, los siguientes:

- la Caja Nacional contra el Paro Forzoso, creada por el Decreto de 25 de mayo de 1931, y adscrita al Instituto Nacional de Previsión del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- el Patronato de Misiones Pedagógicas, creado por el Decreto de 29 de mayo de 1931, y adscrito al Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. Este organismo desarrolló una gran tarea educativa y cultural, y alcanzó un notable prestigio (12).
- el Patronato de Política Social Inmobiliaria del Estado, se crea por el Decreto de 18 de julio de 1931, en sustitución del suprimido Instituto de la Pequeña Propiedad; siendo adscrito el nuevo organismo al Ministerio de Trabajo y Previsión, mientras que el -- suprimido lo estaba al Ministerio de Fomento.
- la Junta Nacional de la Música y Teatros Líricos, creada por el Decreto de 21 de julio de 1931 y adscrita al Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes.
- la Junta Central de Reforma Agraria, creada por el Decreto de -- 4 de septiembre de 1931 y adscrita al Ministerio de la Presidencia. Posteriormente, por el Decreto de 28 de enero de 1932, fue adscrita al Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio. Este organismo fue suprimido con motivo de la creación, por la Orden de 23 de septiembre de 1932, del Instituto de Reforma Agraria, - pasando al nuevo organismo sus competencias.
- la Junta de la Ciudad Universitaria, creada por la Ley de 22 de - octubre de 1931, y adscrita al Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes.



- el Patronato Incautador de Bienes de los Jesuítas, creado por el artículo 7º del Decreto de 23 de enero de 1932, que procedió a la disolución de la Compañía de Jesús en España, y adscrito al Ministerio de la Presidencia. Fue suprimido por el Decreto de 16 de marzo de 1936.
- la Gerencia del Giro, el Museo, y el Departamento de Cartografía y Publicaciones de Correos, ya existentes como unidades administrativas de la Dirección General de Correos; pasan en virtud del artículo 10 de la Orden de 15 de febrero de 1932, que procedió a la reorganización de Correos (en base a diversa normativa aprobada), por parte del Ministerio de Comunicaciones, del que dependían, a tener el carácter de organismos autónomos.
- el Instituto de Estudios Penales, creado por el Decreto de 29 de marzo de 1932 y adscrito al Ministerio de Justicia. Posteriormente fue suprimido por el Decreto de 26 de febrero de 1935, siendo luego restablecido por el Decreto de 7 de marzo de 1936.
- el Patronato seglar de la Obra Pía, creado por el Decreto de 26 de mayo de 1932, y adscrito al Ministerio de Estado.
- la Universidad Internacional de Verano en Santander, creada por el Decreto de 23 de agosto de 1932, al cual le daría fuerza legal la Ley de 27 de julio de 1933. Esta Universidad tendría su sede en el Palacio de la Magdalena durante la temporada veraniega, siendo administrada por un Patronato, teniendo como misión el ser un centro de cultura española para los estudiantes extranjeros que a ella acudiesen. Su adscripción era al Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes.
- el Consejo de Administración de las Minas de Almadén y Arrayanes, creado y regulado ampliamente por la Ley de 16 de septiembre de 1932; siendo adscrito al Ministerio de Hacienda.

- el Instituto de Reforma Agraria, creado por la Orden de 23 de septiembre de 1932, de acuerdo con la previsión de tal creación efectuada en la Base 3<sup>a</sup> de la Ley de Reforma Agraria de 15 de septiembre de 1932. La citada Base 3<sup>a</sup>, decía significativamente:

"La ejecución de esta Ley quedará encomendada al Instituto de Reforma Agraria como órgano encargado de transformar la constitución rural española."

Estaba adscrito al Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio.

- la Caja Nacional del Seguro contra Accidentes del Trabajo en la Industria, creada y regulada por la Orden de 8 de octubre de 1932, que desarrollaba la Base 8<sup>a</sup> de la Ley de 4 de julio de 1932 sobre bases para la modificación del artículo 168 del Código de Trabajo y siguientes. Este organismo autónomo se hacía depender estrechamente a su vez de otro organismo autónomo del mismo Departamento al que ambos estaban adscritos, a saber: el Instituto Nacional de Previsión.
- el Instituto de Investigaciones Agronómicas, creado por la Orden de 17 de noviembre de 1932, posteriormente sería suprimido y restablecido, estando adscrito al Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio.
- las Escuelas Superiores de Comercio, creadas por el Decreto de 16 de febrero de 1934, en las cinco ciudades siguientes: Madrid, Barcelona, Bilbao, La Coruña y Valencia. Para su gobierno y administración fue creado un Patronato. Las citadas Escuelas pasaban a estar adscritas al Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes.

- el Patronato encargado de la conservación y protección de los --  
jardines de España, creado por el Decreto de 13 de marzo de --  
1934 y adscrito al Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Ar  
tes.
- el Patronato Nacional de Cultura de los Deficientes, creado por  
el Decreto de 3 de abril de 1934, adscrito al Ministerio de Ins--  
trucción Pública y Bellas Artes. El citado nuevo organismo pasa--  
ba a agrupar y coordinar la actuación de los centros e institucio--  
nes competentes en la materia.

La mayoría de los organismos autónomos creados por la Se--  
gunda República desaparecieron con el advenimiento del régimen polí--  
tico franquista; sin perjuicio de que éste último, a su vez, crease -  
numerosos nuevos organismos con denominación y competencias simi--  
lares (aunque obviamente con una concepción y finalidad diferentes) a  
los republicanos. Por otra parte, varios de los organismos autóno---  
mos heredados por la Segunda República, subsistieron y fueron respe--  
tados por el franquismo.

#### b) Las competencias asignadas

Los organismos autónomos para el cumplimiento de los fines  
estatales que les estaban asignados normativamente, tenían atribuídas  
distintas competencias. Estas eran principalmente de carácter resolu--  
torio y ejecutivo, y en ocasiones de carácter asesor.

Desbordaría el objeto de esta investigación el análisis porme--  
norizado de las competencias atribuídas a cada uno de los organismos  
autónomos existentes en el período republicano. Baste decir que, sin  
necesidad de acudir a la precisión derivada del análisis de la normati--  
va de cada uno de ellos, a simple vista podrían deducirse de la deno--  
minación dada a cada organismo.

Por otra parte, hay que decir que la mayoría de los organismos autónomos, salvo los tres supuestos que seguidamente se señalan, tuvieron asignadas una serie de finalidades de actuación administrativa en un sector o área de la Administración estatal, abarcando la totalidad del territorio nacional, cualquiera que fuese su estructura orgánica interna. Las excepciones a lo anterior fueron, por una parte, el Instituto Nacional de Previsión y el Instituto de Reforma Agraria (cuyos antecedentes fueron la Comisión Técnica Agraria y la Junta Central de Reforma Agraria, a quien la Base 3<sup>a</sup> de la Ley de Reforma Agraria de 15 de septiembre de 1932, definía significativamente "como el órgano encargado de la transformación de la constitución rural española"), a los que se les encomendó el cumplimiento de una función estatal (la protección social y la reforma agraria, respectivamente) y eran a su vez entidades cabezas y matrices de otros entes coadyuvantes en la función asignada. Por otra parte, además de las dos anteriores, la tercera excepción fue la del Patronato Nacional de Las Hurdes.

El Patronato Nacional de Las Hurdes, creado por el Decreto de 18 de julio de 1922, fue declarado subsistente por otro de 20 de mayo de 1931, que declaró que hasta su posterior reorganización en el plazo máximo de dos meses, sería administrado por una Comisión, bajo la dependencia directa del Ministro de la Gobernación. El citado plazo previsto fue incumplido, ya que hasta 1934 no se procedió a su reorganización, haciéndose mediante el Decreto de 6 de febrero. El párrafo segundo del artículo 2º era expresivo de las características excepcionales de este organismo autónomo, que circunscribía su actuación a una zona concreta y notoriamente subdesarrollada del territorio nacional, estándole atribuidas todas las competencias civiles de todas las áreas de la Administración estatal, al decir:

"El Patronato es el órgano singular y especialísimo de la Administración pública en orden a los servicios sanitario, pedagógico, viario, forestal-agronómico, de crédito y previsión,

de comunicaciones y, en general, de todos -  
los que tiendan a la revalorización y mejora  
del medio social del territorio de Las Hur--  
des."

El órgano representativo y gestor era la Junta del Patronato, presidida por el Ministro de la Gobernación e integrada por vocales - representantes de diversos departamentos ministeriales.

c) La estructura y organización internas

En cuanto a la organización administrativa interna y a la composición de los organismos autónomos, hay que decir ante todo que no puede generalizarse, dada la realidad pluriforme y diversa de los mismos. No obstante, cabe señalar que parece observarse una lógica correlación entre la amplitud de la organización administrativa y la complejidad de la composición de los mismos.

c.1) Simplificando, los organismos autónomos existentes - durante la Segunda República según su estructura o dimensión, podrían clasificarse en tres tipos o clases: de estructura sencilla, de estructura intermedia o mediana, y de gran o compleja estructura.

Entre los organismos de estructura sencilla, pueden citarse:

- el Instituto del Libro Español.
- el Patronato Nacional de Cultura de los Deficientes.
- la Comisaría de Parques Nacionales.
- el Patronato Central para la protección de animales y plantas.
- la Junta Nacional de la Música y Teatros Líricos.
- el Instituto de Estudios Penales
- el Instituto de Fomento del Cultivo Algodonero.
- las 5 Escuelas Superiores de Comercio.
- el Patronato de Estudiantes.

- la Gerencia del Giro, el Museo y el Departamento de Cartografía y Publicaciones, de Correos.
- el Patronato encargado de la conservación y protección de los jardines de España.
- el Consejo Superior de Protección a Menores.
- la Junta de la Ciudad Universitaria.
- el Patronato seglar de la Obra Pía.

A sensu contrario, entre los organismos autónomos de estructura administrativa amplia y compleja, pueden citarse:

- el Banco de España.
- las Confederaciones Hidrográficas.
- las Universidades.
- el Instituto Nacional de Previsión
- el Patronato de Política Social Inmobiliaria.
- el Instituto de Investigaciones Agronómicas.
- el Instituto de Reforma Agraria.

El resto de los organismos autónomos no mencionados, pueden incluirse en el tipo intermedio (auténtico "cajón de sastre") o categoría residual entre ambos extremos señalados.

c.2) En cuanto a la composición interna de los organismos autónomos, puede señalarse primeramente el hecho de que no cabe hacer generalizaciones, dada su gran variedad y diversidad; y en segundo lugar, que existió una correlación evidente (como ya se ha señalado precedentemente) entre la amplitud y complejidad de la composición interna, y la dimensión o estructura de cada organismo autónomo. No obstante las antedichas observaciones, puede decirse que, salvo el minoritario caso de los organismos autónomos de pequeña -- dimensión o estructura administrativa, el resto estaban dirigidos y -- administrados por un órgano de carácter colegiado (13).

La denominación de este órgano colegiado fue también variada, siendo sus nombres más comunes los siguientes: Asamblea, Asamblea

blea General, Consejo de Administración, Consejo, Junta, Junta General. La composición interna de estos órganos colegiados era también variada, existiendo siempre una presencia cualificada de vocales representantes de otros Ministerios. En el seno del Pleno del órgano colegiado existía, a su vez, un órgano de composición mucho más restringida (la determinación del número de los miembros variaba según los organismos, y era o bien elegida en el seno del órgano colegiado en Pleno, o bien fijada normativamente), que tenía atribuidas competencias propias y diferenciadas del Pleno y a veces también delegadas de éste, consistentes generalmente en la resolución de los asuntos cotidianos y de trámite, que no hacían necesaria la convocatoria del Pleno, o bien para la resolución de asuntos urgentes. La denominación de estos órganos restringidos fue también variada, pudiendo señalarse como más comunes los siguientes: Patronato, Consejo Ejecutivo, Comité Ejecutivo, Comisión Ejecutiva, Comisión Técnica, Comité de Gerencia, Comisión Permanente, y Junta de Gobierno.

Asimismo, en la normativa reguladora de algunos organismos autónomos, se preveía la posibilidad de que en el seno de los órganos colegiados o en los restringidos, pudiesen constituirse Comisiones o Ponencias para el estudio, elaboración de un informe o resolución de un asunto concreto.

Además de los órganos colegiados, existió también en la mayoría de los organismos autónomos, un órgano de carácter unipersonal, el Director del organismo autónomo, encargado del cumplimiento y ejecución de las resoluciones y acuerdos de los órganos colegiados. Ahora bien, la configuración de este órgano unipersonal tenía competencias y características distintas a los órganos unipersonales de idéntica denominación, existentes en la Administración Central tutelante (dándose el hecho de la unión personal de los titulares de ambos organismos en el caso de los organismos autónomos de pequeña estructura).

La denominación dada a los miembros de los órganos colegiados, de elección o no, era generalmente una de las tres siguientes: vocales, representantes o consejeros. Las normas de algunos organismos autónomos determinaban con detalle el sistema y procedimiento electoral de los miembros y de sus sustitutos en los órganos colegiados. Aquellos tenían reconocido el derecho a dietas por asistencia, y, en su caso, a la compensación por los gastos de desplazamiento.

Por otra parte, puede decirse que sólo en las normas reguladoras de tres organismos autónomos se encuentran expresamente establecidas incompatibilidades para los miembros de los órganos colegiados. Así, en la Ley de 16 de septiembre de 1932, reguladora del Consejo de Administración de las Minas de Almadén y Arrayanes, en su artículo 3º se señalaba que el cargo de Consejero era incompatible -- con toda participación directa o indirecta, manifiesta o encubierta, en negocios mineros industriales o comerciales a cargo del mismo, o en las obras o contratos que se realicen con cargo a los fondos administrados por dicho Consejo o Empresas industriales o comerciales relacionadas con los servicios de explotación o enajenación de minerales productos, subproductos o material sobrante desechado; en el artículo 15 de la Orden creadora y reguladora del Instituto de Reforma Agraria de 23 de septiembre de 1932, se establecía que el cargo de vocal del Consejo Ejecutivo era incompatible con cualquier otro del Estado, Región, Municipio o empresa ligada directa o indirectamente con el Estado, y con el de Diputado a Cortes; y en los Estatutos del Banco de España, aprobados por Decreto de 24 de mayo de 1933, en su artículo 35, se establecían incompatibilidades entre los consejeros por razón de parentesco.

La duración del mandato de los representantes solía ser de dos a cuatro años. En la mayoría de los casos eran reelegibles (entre las excepciones estaban la de los profesores auxiliares y los alumnos elegidos para la Junta de Gobierno de las Universidades).



Respecto a la participación de los interesados en la gestión de los organismos autónomos, puede decirse básicamente:

- a) Su carácter no generalizado (14)
- b) En los casos en que se establece, se hace de forma y en número limitado.
- c) Su presencia puede calificarse de puramente "testimonial", da da su escasa influencia a la hora de la adopción de decisiones, ya que siempre existía una mayoría de representantes de la - Administración.

Los casos establecidos de participación de los interesados -- fueron principalmente:

- a) El Decreto de 4 de diciembre de 1931 modificó parcialmente - el articulado de los Estatutos del Instituto Nacional de Previsión, esta bleciendo que el número total de vocales integrantes de su Consejo de Patronato, sería de cuarenta, pudiendo designar un Presidente y Vice presidente honoríficos.

Los vocales se distribuían de la siguiente forma: ocho elegi-- dos por el Consejo entre los antiguos vocales, ocho representantes del Estado, ocho de las Entidades colaboradoras y cooperadoras; ocho re-- presentantes de la patronal, y ocho representantes de los trabajadores.

Los vocales representantes del Estado eran: el Director Gene-- ral de Trabajo, el Jefe del Ministerio de Trabajo a quien correspon-- diese el Servicio de Colocación, dos representantes del Ministerio de Hacienda, de los cuales uno sería el Interventor General del Estado y otro nombrado por el Ministro de Hacienda, el Director General de - Sanidad, el representante del Gobierno en la Oficina Internacional del Trabajo y dos Vocales de libre nombramiento del Ministerio de Trabajo y Prev. Social, uno de ellos persona de reconocida competencia en -- materia de paro forzoso.

Se puede señalar que la representación obrera no era elegida directamente, sino indirectamente al ser propuesta de la forma siguiente: cuatro designados a propuesta de la Comisión Paritaria Nacional Asesora, dos por el Consejo de Trabajo y dos por los Vocales obreros de los Patronatos de Previsión Social.

b) La Base 3<sup>a</sup> de la Ley de Reforma Agraria estableció que en el Consejo Ejecutivo del Instituto de Reforma Agraria habría representantes de: técnicos agrícolas, juristas, del crédito agrícola oficial, de los propietarios, de los arrendatarios y de los obreros de la tierra. La Orden de 23 de septiembre, reguladora del Instituto de Reforma Agraria concretó tal representación de la forma siguiente: dos representantes de los propietarios, dos representantes de los arrendatarios y dos de los obreros campesinos, y 13 representantes de distintos sectores de la Administración. Este número inicial de 19 vocales, fue ampliado notablemente por el Decreto de 1 de diciembre de 1933, a un representante de los obreros, propietarios y campesinos por cada provincia española, y además a tres representantes de tres órganos colegiados (Consejo Forestal, Consejo Agronómico y Consejo Pecuario). Por último, la Orden de 7 de noviembre de 1935, reguló el procedimiento de elección de los vocales representantes de los campesinos, propietarios y arrendatarios.

c) El Decreto de 19 de febrero de 1934, reorganizó la Confederación Hidrográfica del Ebro, y fue el que cambió la denominación inicial de éstas, y el que estableció el modelo de estructuración de todas las Confederaciones Hidrográficas. En su artículo 1º, señalaba que la citada Confederación estaría integrada por las representaciones proporcionales de todos los elementos que se beneficiasen o pudiesen beneficiarse con el aprovechamiento de las aguas públicas que discurrían por la cuenca de dicho río y por la de las Corporaciones interesadas en tal aprovechamiento.

Luego, en su artículo 5º, tras describir todos los órganos integrantes de la Confederación, señalaba que la Asamblea estaría formada por representantes de los usuarios de toda la cuenca en proporción gradual y preestablecida con la superficie regada o regable, con el consumo de agua o de potencia, y en forma tal que no quedase sin representación interés alguno de la cuenca. También formarían parte de la Asamblea, representaciones de las Cámaras Oficiales Agrícolas y de Comercio, Industria y Navegación afectadas, de las organizaciones obreras, de arrendatarios o de propietarios legalmente constituídas e interesadas en la Confederación, un Delegado del Ministerio de Hacienda, un Letrado Asesor y el Ingeniero Director de la Confederación.

d) El Decreto de 1 de agosto de 1935, creador del Instituto del Libro Español, establecía que, en su Junta además de los representantes nombrados por el Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, habría vocales representativos del mundo editorial, y de la cultura. El Decreto de 30 de mayo de 1936, procedió al nombramiento de vocales en la Junta General del mismo, destacando entre ellos: Don Américo de CASTRO, Don Gustavo GILI, Don José MARTINEZ RUIZ (AZORIN), Don Antonio MACHADO, etc.

e) El Decreto de 21 de noviembre de 1935, regulador de los Patronatos Universitarios establecía que la composición de la Junta de Gobierno de las Universidades sería así: el Rector, el Vicerector o Vicerectores, los Decanos y Secretarios de cada una de las Facultades, un Catedrático numerario elegido por cada Facultad, un profesor auxiliar en representación de todos los profesores auxiliares de esa Universidad, y un alumno elegido entre los que hubiesen tenido el curso anterior la calificación de matrícula de honor.

Se podrá observar que la presencia del alumnado y del profesorado auxiliar era mínima y sin ninguna capacidad decisoria en la marcha de las Universidades. Este hecho destacable, estaba en significativa contradicción con la preocupación y pensamiento de los intelec

tuales republicanos sobre la participación universitaria.

c.3) Sobre la organización administrativa interna de los organismos autónomos, puede decirse básicamente: en primer término que tampoco fue uniforme, dándose una gran variedad; en segundo lugar, que la denominación y características de las unidades administrativas integrantes de la organización administrativa tenían mayoritariamente una denominación y características similares a las de la Administración Central del Estado; y en tercer lugar, que la extensión de la misma, estaba en función de la dimensión o estructura y competencias atribuidas al organismo autónomo, dándose la circunstancia que en algunos casos las unidades administrativas eran mínimas, por utilizarse las de la Administración central tutelante.

La denominación de las unidades administrativas era: Subdirección General, Secciones y Negociados. Sólo dos organismos autónomos (el Instituto Nacional del Cáncer y el Instituto Nacional de Psicotécnica) utilizaron la denominación de Departamentos (que tenían un nivel inferior al de Subdirección y superior al de Servicio), siendo las excepciones a la terminología mayoritaria. Ahora bien, Subdirecciones Generales existieron sólo en un organismo autónomo: el Instituto de Reforma Agraria, y además durante un corto período (desde septiembre de 1932 a diciembre de 1933), convirtiéndose luego en Servicios.

En cuanto al número de cada una de las unidades administrativas era muy variable y estaba en función de la estructura y competencias atribuidas a cada organismo autónomo. Así, a título de ejemplo, cabe señalar que: el Instituto de Estudios Penales tenía una sola Sección; el Patronato de Las Hurdes, el Instituto de Reeduación Profesional de Inválidos y el Patronato de Política Social Inmobiliaria, tres Secciones; el Instituto Forestal de Investigación, 6 Servicios; el Instituto de Investigaciones Agronómicas, 9 Secciones; el Instituto

Nacional del Cáncer, 2 Departamentos, 3 Servicios y 2 Secciones; - el Instituto Nacional de Psicotecnia, 4 Departamentos; y finalmente, el grado mayor de inflación orgánica fue el alcanzado por el Instituto de Reforma Agraria: 6 Subdirecciones Generales (luego transformadas en Servicios), 14 Secciones y 35 Negociados.

Además de los órganos y unidades administrativas citadas - de los organismos autónomos, existió en el seno de algunos de ellos un órgano unipersonal que era el Delegado del Gobierno. Esta figura administrativa, ya existente o creada para ciertos organismos autónomos, venía a unirse al resto de los instrumentos controladores existentes por parte de la Administración Central (principalmente a través de su Ministerio tutelante y del Ministerio de Hacienda), asegurando "in situ" que se cumplían los fines estatales asignados al organismo autónomo. Así, los Delegados del Gobierno en las Confederaciones Hidrográficas (que eran los Presidentes natos de las Asambleas y Juntas de Gobierno de los mismos y tenían derecho a poner el veto a los acuerdos de ambos órganos colegiados); en el Instituto del Libro Español (el Decreto de 21 de marzo de 1936 señalaba como competencias concretas del mismo: asistir a las reuniones de la Junta General y del Comité Ejecutivo, hacer cumplir las directrices del Gobierno e informar al Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes de todo aquello referente al citado organismo sometido a su tutela); en el Banco de España, donde el Gobernador, además de ser el Jefe Superior de Administración, reunía también el carácter de representante (delegado) del Gobierno; en el Canal del Lozoya (antes de -- Isabel II) "el Comisario regio" fue denominado (con las mismas competencias) a partir del Decreto de 17 de julio de 1931, Delegado del Gobierno; y, por último, la posibilidad atribuida a la Dirección General de Puertos del Ministerio de Obras Públicas, por el Decreto de 27 de octubre de 1932, de poder nombrar un "comisario" que, a la vez, fuese Presidente de las Juntas de Puertos.

De todos los organismos autónomos creados por la Segunda República, tuvo una especial relevancia el Instituto de Reforma Agraria, debido en primer lugar a su compleja composición y organización administrativa internas; y, en segundo lugar, y sobre todo, a la importancia que tenía el sector agrario en una economía apenas industrializada como la entonces existente y a los aspectos sociopolíticos derivados de la reforma agraria (15). Las características y problemática de la elaboración y aprobación de la Ley de Reforma Agraria (16) influyeron notablemente en la posterior configuración y desarrollo del Instituto de Reforma Agraria previsto en ella, ya que en la misma no se concretaba la composición, ni las competencias de la Asamblea General, del Consejo Ejecutivo y del Director General. Posteriormente, el Decreto de 23 de septiembre de 1932, estableció primeramente un Consejo Ejecutivo integrado por 19 vocales (número luego aumentado) representantes de todas las tendencias y posiciones políticas, produciendo una lentitud y dificultad notables a la hora de la aprobación de directrices y acuerdos del mismo; y en segundo lugar, el Director General fue configurado sin apenas competencias resolutorias y como un mero ejecutor de los acuerdos del Consejo. La anterior situación supuso una rémora a la hora del cumplimiento de los objetivos marcados por la Ley, e hizo que con motivo del triunfo electoral del Frente Popular, se intentase dar un nuevo giro más ágil y eficaz a este organismo, a fin de poder realizar verdaderamente en toda su intensidad la prevista reforma agraria, para lo cual el Decreto de 3 de marzo de 1936 procedió a una reorganización drástica y total del Instituto de Reforma Agraria, mediante el traspaso de todas las competencias decisorias, desde el Consejo al Director General (17). Por otra parte, del citado Instituto dependían las Comunidades de Campesinos, coadyuvantes en la realización de la reforma agraria, reguladas por el Decreto de 7 de septiembre de 1933.

En cuanto a la normativa reguladora de la organización y --

composición de los organismos autónomos, hay que decir ante todo - que no existió una norma general y unitaria, debiéndonos remitir por tanto a las específicas de cada uno de ellos. Ahora bien, sin perjuicio de lo señalado es preciso indicar que no todos tuvieron aprobado un reglamento de organización y funcionamiento.

Entre los organismos autónomos que tuvieron aprobado un reglamento orgánico, pueden citarse los siguientes:

- el Instituto de Reforma Agraria.
- el Instituto Nacional de Previsión.
- el Instituto Forestal de Investigación.
- el Instituto Técnico de Farmacobiología.
- el Patronato de Política Social Inmobiliaria.
- el Patronato Central para la protección de animales y plantas.
- el Instituto Nacional del Cáncer.
- la Junta Nacional de la Música y Teatros Líricos.
- el Servicio Nacional de Crédito Agrícola.
- el Instituto Nacional de Reeducción de Inválidos.
- el Instituto Geológico y Minero de España.
- el Instituto de Fomento del Cultivo Algodonero.
- el Patronato Nacional de Ciegos.
- el Instituto del Libro Español.
- el Instituto de Investigaciones Agronómicas.
- el Banco de España.

Por su parte, el Consejo de Administración de las Minas de Almadén y Arrayanes fue objeto de una regulación orgánica detallada, mediante ley.

Finalmente, la permanencia o estabilidad puede predicarse, salvo escasas excepciones, de los reglamentos orgánicos de los organismos autónomos antedichos. Las excepciones fueron las siguientes:

- el Patronato de Política Social Inmobiliaria, objeto de varias -- modificaciones parciales.
- el Instituto Geológico y Minero de España, objeto de una modifi-- cación.
- el Instituto Nacional de Previsión, objeto de sucesivas modifica-- ciones parciales.
- el Instituto de Reforma Agraria, objeto de un total de once suce-- sivas modificaciones, desde septiembre de 1932 a mayo de 1936. Hay que poner de manifiesto que mientras las modificaciones ope-- radas en los otros organismos autónomos tenían un carácter par-- cial, en la mayoría de las operadas en éste tenían un carácter -- global y afectaban a la configuración del organismo, siendo resul-- tado de la concepción política del gobierno existente en cada pe-- ríodo.

c.4) En el seno de la estructura y organización adminis-- trativa interna de los organismos autónomos estaba el personal de -- los mismos. Respecto al personal integrante de los organismos autó-- nomos debe distinguirse entre dos clases: el personal directivo y el no directivo o funcional.

En primer lugar y sobre el primer tipo o clase de personal, hay que decir que no existió una normativa de carácter general y uni-- taria, específicamente reguladora del personal directivo de los orga-- nismos autónomos. Por el contrario, hubo referencias aisladas en el articulado de muchos (no ciertamente en todos) reglamentos orgánicos, aprobados o modificados de los organismos autónomos existentes en -- el período republicano.

En sentido amplio podrían considerarse como personal direc-- tivo, las tres figuras administrativas siguientes: el Director, el Secre--



tario y el Administrador.

El Director era "strictu sensu" el directivo de los organismos autónomos, y tenía asignadas básicamente estas competencias:

1) las específicamente asignadas en la normativa reguladora, generalmente resolutorias encaminadas al funcionamiento adecuado del organismo; 2) el cumplimiento y ejecución de los acuerdos y resoluciones de los órganos colegiados de gobierno de los organismos autónomos; 3) la jefatura de personal; 4) y por último, con carácter residual, -- las competencias no expresamente atribuidas a ninguno de los órganos integrantes de la estructura de los organismos autónomos.

La figura del Director aparece regulada en la normativa de los siguientes organismos autónomos: Instituto Forestal de Investigación, Instituto Técnico de Farmacobiología, Instituto de Estudios Penales, Instituto Nacional del Cáncer, Consejo de Administración de las Minas de Almadén y Arrayanes, Instituto de Reforma Agraria, Instituto Nacional de Psicotecnia, e Instituto Geológico y Minero de España. En otros organismos no existió la figura del Director, pero sí un órgano unipersonal de gobierno con características singulares: así la figura del Gobernador, en el Banco de España; y los Rectores, en las Universidades.

En cuanto al nombramiento de los Directores, lo normal es que fuesen nombrados por el Ministro del Departamento al que estaban adscritos los organismos autónomos (18); siendo la excepción a lo anterior el caso del Gobernador del Banco de España, que era nombrado por el Gobierno, y el de los Subgobernadores, que eran nombrados por el Ministro de Hacienda, a propuesta del Consejo del Banco.

La figura del Secretario estaba expresamente prevista en los siguientes organismos autónomos: Instituto Forestal de Investigaciones, Instituto de Estudios Penales, Instituto Nacional del Cáncer, e Instituto Geológico y Minero de España. Como excepción, en el Patro-

nato Nacional de Las Hurdes existía la unión de las figuras del Secretario-Administrador.

Las competencias básicas del Secretario eran: 1) asistir con voz y sin voto a las reuniones de los órganos colegiados de gobierno, dando fé de lo allí ocurrido, 2) ejercitar la competencias administrativas de ayuda al Director del organismo autónomo, expresamente -- atribuídas por la normativa o bien delegadas.

El nombramiento del Secretario se hacía, bien por el Director del organismo autónomo, bien por elección de un funcionario del mismo por el órgano colegiado de gobierno.

Finalmente, la figura del Administrador apenas extendida, -- tenía como competencias básicas, el auxilio y el ejercicio (por delegación del Director) de las competencias económico-financieras del organismo. Así en el Decreto de 21 de junio de 1935, sobre reorganización de los Patronatos Universitarios, se establecía que el Administrador sería nombrado por el Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, a propuesta de la Junta de Gobierno tras su elección entre Catedráticos Numerarios de la Universidad.

En cuanto a las compatibilidades e incompatibilidades del personal directivo, apenas fueron expresamente reguladas, salvo los supuestos siguientes:

- El Decreto de 18 de junio de 1931 excluía a los Rectores de Universidad, de las incapacidades previstas en el artículo 7º de la Ley Electoral, para ostentar la calidad de Diputados a Cortes.
- La Ley de 16 de septiembre de 1932, reguladora del Consejo de Administración de las Minas de Almadén y Arrayanes, en su artículo 3º señalaba que las incompatibilidades establecidas para los -

vocales integrantes del Consejo, serían también de aplicación al Ingeniero-Director.

En segundo término, respecto al personal no directivo o funcionarial, tampoco existió, al igual que para los cargos directivos, - una norma de carácter general y unitaria (19). Por el contrario, hubo normas aisladas o bien referencias al régimen jurídico del personal en alguno de los reglamentos orgánicos aprobados (así los del Instituto de Reeduación de Inválidos, Instituto Forestal de Investigación, Instituto Técnico de Farmacobiología, Instituto Nacional de Psicotec--nia, e Instituto de Reforma Agraria).

Normalmente el personal funcionario de los organismos autónomos provenía de los escalafones de la Administración Central tutelante, siendo adscritos a los mismos y cobrando sus haberes con cargo al presupuesto de los organismos autónomos. La adscripción podía ser directa o bien mediante convocatoria pública de concurso de méritos. Resulta de interés la transcripción de este párrafo de la exposición de motivos de la Orden de 28 de octubre de 1931, referente a los funcionarios adscritos al Canal de Lozoya, que decía:

"Resultando que con arreglo a la Ley orgánica, que regula la explotación y las obras del antiguo Canal de Isabel II (hoy Canal de Lozoya), el personal facultativo y técnico-administrativo ha de proceder necesariamente de los respectivos Escalafones del Ministerio de Fomento, conservando todos los derechos inherentes a su condición de funcionarios públicos regulados por sus respectivos Estatutos y Reglamentos orgánicos, sin otra diferencia que la de ser sus sueldos o haberes abonados con cargo a los fondos que recauda la Administración autonómica de los Canales".

Además de la anterior fórmula, existía la posibilidad de que el organismo autónomo contratase personal y a veces también - - -

que convocase oposiciones libres para cubrir las plazas vacantes de la plantilla. Así un supuesto de esta última posibilidad se daba en el Instituto de Reforma Agraria que estaba autorizado, por el artículo 39 del Decreto de 4 de noviembre de 1932 que lo reestructuró, a completar su plantilla si fuese preciso mediante oposiciones libres, si no se cubría de funcionarios estatales.

Una de las pocas normas sobre personal, pero significativa, fue el Decreto de 11 de diciembre de 1934. En el mismo se suprimía el cargo de Letrado Asesor de las Confederaciones Hidrográficas, estableciéndose que a partir de ese momento obligatoriamente la función asesora de todas las Confederaciones Hidrográficas correspondería al Abogado del Estado, Jefe de la Provincia en que radicase la Jefatura del Servicio de la Confederación Hidrográfica que requiriese el informe.

De todo lo anterior se deduce la ausencia de una política de personal general y propia de los organismos autónomos, durante el período republicano.

#### 4) La relación y dependencia de la Administración estatal.

El hecho de que entre las causas del surgimiento y desarrollo de los organismos autónomos fuese la realización de un fin estatal y a veces incluso la totalidad de una específica función estatal, y que para el cumplimiento de los mismos éstos fuesen dotados de personalidad jurídica y de autonomía, no es obstáculo (sino todo lo contrario, ya que constituye una explicación) para que los organismos autónomos tuviesen una relación de dependencia o instrumentalidad (20) respecto a la Administración estatal de la cual surgen, se hacen depender o bien se adscriben administrativamente.

Ahora bien, esta relación de dependencia de los organismos autónomos respecto a su matriz, la Administración estatal, y en con

creto un departamento ministerial o Ministerio, ha sido calificada de forma diferente por la doctrina (21).

Cualquiera que sea la opción que se adopte respecto a la calificación o configuración de la relación entre el ente tutelado y el ente tutelante, lo cierto es que existe una pluralidad de fórmulas o medios (en el análisis de los cuales no se va a entrar), a través de los cuales se realiza el control y dependencia de uno con respecto a otro. Manifestaciones del poder de control, tutela o dirección del ente tutelante, es decir de la Administración estatal, respecto a los -- organismos autónomos son las siguientes: nombramiento de cargos directivos, nombramiento de vocales en los órganos de gobierno, aprobación o ratificación en su caso de los presupuestos, uniones personales entre los titulares de los organismos autónomos y algún titular de un órgano del Ministerio al que están adscritos, presencia de voca--les natos representantes del Ministerio de adscripción o de otros Ministerios, etc.

Los organismos autónomos del período republicano, ya fuesen de nueva creación o bien heredados del régimen político anterior, no fueron una excepción a lo señalado en las líneas precedentes respecto a la adscripción a un departamento ministerial de los entonces exis--tentes. Pero si bien genéricamente se establecía la adscripción o dependencia administrativa a un departamento, y en concreto al titular del mismo o Ministro que era el responsable y autoridad administrativa máxima; la forma de hacerse variaba, pues podía hacerse de forma más o menos directa, ya que a veces se hacía tal dependencia a través del Subsecretario, de una Dirección General, e incluso a través de otro organismo autónomo. Sin embargo, la adscripción solía ser normal y mayoritariamente a través de una Dirección General -- (así por ejemplo: el Patronato de Política Social Inmobiliaria, dependiente del Ministerio de Trabajo y Prev. Social, a través de la Dirección General de Trabajo; el Instituto de Reforma Agraria, dependiente del

Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, a través de la Dirección General de Reforma Agraria; el Instituto Nacional de Psicotecnica, dependiente del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas -- Artes, a través de la Dirección General de Enseñanza Profesional y Técnica; el Instituto Geológico y Minero de España, dependiente del Ministerio de Industria y Comercio, a través de la Dirección General de Minas y Combustibles, etc.).

Además de las formas anteriormente señaladas de vinculación a un departamento ministerial, hubo tres supuestos que podrían calificarse como "excepcionales" en los que la relación de dependencia de los organismos autónomos al departamento se efectuó no a través de un órgano del mismo como los ya señalados, sino a través -- de otro organismo autónomo, del cual a su vez éstos eran dependientes (22). Estos tres casos fueron los siguientes: la Caja Nacional contra el Paro Forzoso y la Caja Nacional del Seguro contra Accidentes del Trabajo en la Industria, ambos dependientes del Instituto Nacional de Previsión; y el Servicio Nacional de Crédito Agrícola, dependiente del Instituto de Reforma Agraria.

El Decreto de 25 de mayo de 1931 creó un Servicio para el fomento y régimen de previsión contra el paro involuntario de trabajo, cuya denominación sería la de Caja Nacional contra el Paro Forzoso. Este organismo conforme al citado Decreto creador, tenía una organización especial, era regido por un Consejo propio y estaba no obstante ubicado en el seno del Instituto Nacional de Previsión, existiendo -- una separación completa de funciones, bienes y responsabilidades. Posteriormente el Decreto de 30 de septiembre que aprobó su Reglamento, señalaba en su artículo 1º que la Caja:

"forma parte del Instituto Nacional de Previsión y será organizada por éste"

Seguidamente, el artículo 9º reconocía expresamente la plena

capacidad jurídica de la Caja.

La Ley de Bases de 8 de julio de 1932 sobre modificación del artículo 168 y siguientes del Código de Trabajo, en su base octava estableció que el Instituto Nacional de Previsión crearía la Caja Nacional del Seguro contra Accidentes del Trabajo en la Industria para los casos de muerte o incapacidad permanente. De acuerdo con tal habilitación legal, la Orden de 8 de octubre de 1932, aprobatoria del texto refundido de la legislación de accidentes de trabajo, en su artículo 45 establecía la creación por el Instituto Nacional de Previsión de la citada prevista Caja, que sería administrada por un --- Consejo, a cuyo frente como Presidente estaría el del Instituto Nacional de Previsión; estando adscrita a la misma, pero con separación de bienes y responsabilidades, el Fondo Especial de Garantía, - que a tal efecto se creaba. Posteriormente, el Decreto de 22 de febrero, que aprobó los Estatutos de la Caja, en su artículo 3º la reconocía expresamente personalidad jurídica, sin perjuicio de que se la entendiese sometida a la Dirección General del Instituto Nacional de - Previsión (artículo 4º) y que su Consejo estuviese presidido por el -- Presidente del Instituto Nacional de Previsión.

Vemos pues que el Instituto Nacional de Previsión (23), -- creado por la Ley de 27 de febrero de 1908, aparece como el titular y encargado del ejercicio de una función estatal descentralizada: la - previsión social, antecedente de lo que hoy es la Seguridad Social. - Ahora, para el cumplimiento de esa función estatal asignada, aparece el Instituto Nacional de Previsión como matriz y pirámide de --- otros organismos autónomos creados y dependientes de él, para la - realización de distintas finalidades y otorgamiento de prestaciones so- ciales.

Por último, el Decreto de 24 de mayo de 1933, adoptaba la estructura y competencias del Servicio Nacional de Crédito Agrícola a la nueva realidad y régimen republicanos, estableciéndose en el --

artículo 1º que el mismo radicaría en el Instituto de Reforma Agraria, siendo administrado por la Junta de Crédito Agrícola. El Decreto de 13 de septiembre de 1934, procedió a su reorganización, reconociéndole expresamente personalidad jurídica sin perjuicio de que radicase en el Instituto de Reforma Agraria, y que su representante legal a todos los efectos (en juicio y fuera de él) fuese el Director General de Reforma Agraria.

En cuanto a la permanencia de la adscripción de los organismos autónomos a los departamentos ministeriales (salvo lógicamente las fusiones, divisiones y desapariciones operadas de los mismos que producían una modificación orgánica y competencial) puede decirse que mayoritariamente fue constante y estable, pudiéndose señalar tan sólo dos excepciones. Estas fueron la del Instituto Social de la Marina, primeramente adscrito al Ministerio de Marina y luego al Ministerio de Trabajo y Prev. Social, por el Decreto de 4 de mayo de 1931; y la del Consejo Superior de Protección de Menores, antes llamado Consejo Superior de Protección a la Infancia, que en virtud de la Orden de 16 de abril de 1932, pasaba a depender del Ministerio de Justicia desde el de la Gobernación.

Por otra parte, en cuanto a las manifestaciones o medios de ejercicio del control (o de la tutela, o la dirección, según diferente terminología doctrinal) del departamento tutelante, sobre el organismo autónomo adscrito y tutelado, durante la Segunda República existieron idénticos a los existentes precedentemente, pudiendo decirse que a este respecto no hubo novedades destacables. Además de la potestad de controlar genéricamente la actividad del ente tutelado, existían las siguientes:

- a) la aprobación de su organización y reglas de funcionamiento.
- b) la aprobación o ratificación, en su caso, de los presupuestos,



- a propuesta del órgano colegiado del gobierno.
- c) la aprobación de la memoria de actuación.
- d) el nombramiento de los directivos y administradores, en su ca  
so.
- e) las uniones personales existentes entre titulares de los órganos de la Administración Central y del ente tutelado.
- f) el nombramiento de los vocales en los órganos colegiados de --  
gobierno, etc.

La relación y concreción de las anteriores facultades controladoras en cada organismo autónomo, sería interminable y desbordaría el objeto de esta investigación (24), pero sin perjuicio de que no se realice tal tarea resulta evidente, a través del análisis de los diferentes organismos autónomos existentes durante el período republicano su dependencia de actuación del Ministerio al que estaban adscritos, por la importancia de las facultades controladoras se  
ñaladas.

Finalmente, la potestad controladora de la Administración estatal sobre los organismos autónomos era no sólo ejercida por el Ministerio tutelante; sino también por otros Ministerios, aunque de forma más débil, a través de la presencia de sus representantes en los organismos autónomos. Especial relevancia e importancia revisita la potestad controladora del Ministerio de Hacienda a través básicamente del control interno y previo de la actividad financiera, y --  
en menor medida, a través de la presencia de representantes del -- mismo como vocales natos en los órganos colegiados de gobierno de la mayoría de los organismos autónomos existentes.

### 5) El control económico-financiero.

La Segunda República, como se ha dicho precedentemente, mostró desde los primeros momentos recelos no sólo respecto a la creación, sino también y sobre todo al funcionamiento de los organismos autónomos creados por la Dictadura (25), pretendiendo establecer un riguroso control económico-financiero de carácter interno y externo sobre los mismos, similar al ya existente y aplicado en el resto de la Administración Civil del Estado, de acuerdo con las normas establecidas en aquel momento por la vigente Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, de 1 de julio de 1911 (sucesora de las del mismo nombre de 16 de febrero de 1850 y de 27 de junio de 1870).

Ahora bien, esa tendencia inicial al control riguroso económico-financiero de los organismos autónomos se mantuvo constante hasta la guerra civil, intensificándose de modo progresivo y de forma especial con motivo de la aprobación y desarrollo de la Ley de Restricciones de 1 de agosto de 1935 (objeto de análisis detallado -- anteriormente).

Por otra parte, a partir de 1935, la tendencia progresiva -- señalada de un mayor control económico-financiero de carácter interno y externo, se ve acompañada del planteamiento de la necesidad, en primer lugar, de proceder a una revisión y clasificación de los organismos autónomos y, en segundo término, de la posible supresión de los considerados innecesarios. El fracaso de la aplicación de la reforma de CHAPAPRIETA hizo que no se produjese la supresión de ningún organismo autónomo (sólo hay que mencionar la excepción del Instituto de Investigaciones Agronómicas, suprimido -- en marzo de 1935 y restablecido en diciembre del mismo año).

Además de las normas de carácter general, aprobadas para todos los organismos autónomos, hay que destacar como particularidades:

- a) el Consejo de Administración de las Minas de Almadén y Arrazanes, al que la Ley de 16 de septiembre de 1932 al dotarlos de personalidad jurídica y configurarlos con la nueva naturaleza jurídica de organismo autónomo, reguló precisa y detalladamente su organización, procedimiento de actuación (muy gerencial y moderno por cierto), y modos de control económico-financieros.
- b) las Universidades, objeto de una regulación específica y detallada de su actuación y control económico-financiero.

Hay que señalar, no obstante, que estos intentos republicanos de regular y poner orden en los organismos autónomos creados por la Dictadura, no fue una novedad de la Segunda República, ya que ésta siguió y amplió las orientaciones y normas aprobadas por la Monarquía en su última fase, antes de su abolición el 14 de ---- abril de 1931. Así, durante el penúltimo gobierno monárquico presidido por D. Dámaso BERENGUER FUSTER, siendo titular de la cartera de Hacienda D. Manuel ARGUELLES Y ARGUELLES, fueron --- aprobados el Real Decreto de 25 de febrero de 1930 y la Real Orden de 23 de abril de 1930. En virtud del Real Decreto citado, se establecía la supresión de todas las Cajas Especiales (cuya existencia -- estaba prohibida por el artículo 19 de la Ley de Administración y --- Contabilidad de la Hacienda Pública, de 1 de julio de 1911, no considerándose como tales a los efectos de esa Ley la Caja General de - Depósitos y aquellas en que sus fondos estuviesen debidamente intervenidos), de todos los organismos, cualquiera que fuese su denominación y que hubiesen sido creados a partir de 1923, para la ejecución de obras y servicios del Estado, en cuanto los fondos que admi

nistrasen procediesen de créditos consignados en los presupuestos generales del Estado, o bien de impuestos especiales autorizados, o bien de operaciones de crédito bajo la garantía de tales impuestos o con el aval del Estado. La Real Orden citada, por su parte estableció normas para la intervención de los organismos autónomos, a fin de evitar sus posibles privilegios económicos.

En cuanto a los medios o instrumentos establecidos con carácter general para el control económico-financiero (26) de los organismos autónomos, hay que decir que eran básicamente de dos clases: internos y externos. Los primeros eran: la Intervención General de la Administración del Estado y el Ministerio de tutela al que estaban adscritos; y los segundos eran: el Congreso de los Diputados y el Tribunal de Cuentas.

El control de la Intervención General del Ministerio de Hacienda fue consagrado por la Ley de bases de Administración de la Hacienda Pública, de 3 de diciembre de 1932 y reiterado constantemente en las sucesivas normas reguladoras de la Hacienda Pública y de los propios organismos autónomos.

Respecto al control del Ministerio de tutela, a éste como una manifestación más de la misma, le correspondía la aprobación de sus presupuestos hasta 1936. En el caso de que en el seno de los órganos colegiados de los organismos autónomos, en los que por cierto había una representación de la Administración central, éstos aprobasen los presupuestos no tenía tal aprobación carácter ejecutivo hasta que fuese ratificada por el Ministerio de tutela, en concreto por el titular del Departamento.

Los controles externos, que eran básicamente el Tribunal de Cuentas y las Cortes (concretamente el Congreso de los Diputados, dado el carácter unicameral de las Cortes republicanas) puede

decirse que apenas funcionaron durante la Segunda República, pues la norma que impuso con carácter general tal obligación fue el -- Decreto de 31 de diciembre de 1935, regulador de los prespues-- tos de los gastos e ingresos de las Cajas Especiales. En virtud de esta última norma, se estableció que en lo sucesivo con carácter -- general, todos los organismos autónomos deberían formar sus pre-- supuestos de ingresos y gastos, y que previo informe de la Inter-- vención General de la Administración del Estado y acuerdo del Go-- bierno, serían sometidos al conocimiento (no aprobación) de las -- Cortes. La novedad de este mandato es la aprobación de los pre-- supuestos por el Gobierno , a propuesta del Ministerio de Hacen-- da, oyéndose al Ministerio tutelante. Hay que decir que el artículo 107 y siguientes del título VIII de la Constitución, referentes a la -- regulación general de la Hacienda Pública y, en particular, del pro-- ceso presupuestario, guardaban silencio respecto a los organismos autónomos y se referían tan sólo a los presupuestos generales del -- Estado. Además de lo anterior, el mismo Decreto establecía que en el futuro todos los organismos que no estuviesen sujetos a la rendi-- ción de cuentas al Tribunal de Cuentas de la República, vendrían -- obligados a hacerlo (el citado Tribunal, regulado como es sabido -- por el artículo 120 de la Constitución, desarrollado por la Ley so-- bre su organización y funcionamiento de 29 de junio de 1934, y por el Reglamento de 16 de julio de 1935, y configurado como el órgano fiscalizador de la gestión económica estatal, no hacía expresa refe-- rencia en sus normas a la actividad controladora sobre los organis-- mos autónomos). No obstante, es preciso reseñar que el Tribunal -- de Cuentas de la República tuvo conocimiento e interés, como se ha indicado precedentemente, en el exámen de las cuentas de varios -- (no todos) organismos autónomos.

Además de los dos controles externos señalados, podría de-- cirse que existió en algunos organismos autónomos otro control ex-- terno, -- el de la representación de diversos sectores sociales --

en sus órganos colegiados de gobierno (esto sucedió especialmente - en el ámbito de las Entidades Gestoras de los seguros sociales, las Juntas de Gobierno de los Patronatos Universitarios y en el Instituto de Reforma Agraria). Ahora bien, la presencia en estas instituciones además de los vocales representantes de la Administración, de los vocales representantes de diversos sectores socioeconómicos, y a veces de representantes también parlamentarios, puede calificarse de "participación y presencia puramente testimonial", ya que carecían de facultades decisorias. Las auténticas y reales facultades de cisorias en materia de gestión administrativa y económico-financiera, correspondían a los responsables y directivos correspondientes de los diferentes organismos autónomos (los cuales eran nombrados y controlados por el Ministerio de tutela), que en el caso de tener cierta importancia o trascendencia económica (como era sin duda el caso de la aprobación presupuestaria) eran avocadas o bien ratificadas por el Ministerio tutelante.

Seguidamente, por orden cronológico, se recogen y analizan básicamente las normas aprobadas sobre control económico-financiero de los organismos autónomos:

- a) La Orden de 20 de enero de 1932, establecía la obligación de - enviar una serie de datos e informaciones al Ministerio de Hacienda antes del 1 de febrero de ese año, debido a la ausencia total de antecedentes en el citado Ministerio, para que se pudie sen dictar las disposiciones conducentes al ingreso en la Caja - del Tesoro de tales recursos y a la provisión de los fondos que necesitasen tales organismos para su funcionamiento, a fin de - poder elaborar el anteproyecto del nuevo presupuesto elaborado por la República, y poder cifrar en él los ingresos y gastos pro cedentes de esos organismos. La exposición de motivos, justifi cadora del control interno que debía ejercer el Ministerio de Ha- cienda, decía literalmente:

"La interpretación que se ha venido dando - desde su promulgación al artículo 2º de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1º de julio de 1911, - ha sido causa de que al crearse organismos oficiales autónomos para la ordenación de determinadas actividades del Estado íntimamente ligadas con intereses nacionales, cuya especial manera de desenvolverse no -- permiten la aplicación estricta de normas de carácter general o al encomendar a Centros oficiales idénticas obligaciones se haya silenciado en las autorizaciones otorgadas para la administración de rentas, impuestos o derechos especiales el precepto de terminante del citado artículo de la Ley -- que impone la dependencia de tales organismos del Ministerio de Hacienda en todo lo relativo a la entrega y aplicación de los -- fondos así recaudados y a la rendición de sus respectivas cuentas .."

Los datos y documentación que con carácter urgente requería la citada Orden fuesen enviados al Ministerio de Hacienda, eran - los siguientes:

1º. Relación de las disposiciones por las que el organismo --- autónomo se regía, y de aquellas que le hubiesen autorizado al cobro y aplicación de los recursos obtenidos.

2º. Situación de las sumas que hubiesen recaudado en el último ejercicio económico en cada uno de los conceptos autorizados.

3º. Relación del importe de las obligaciones satisfechas en el - último ejercicio económico, con la debida separación de conceptos.

4º. Relación de la situación económica del organismo en el momento de facilitar los datos anteriores, con determinación de - las Cajas en que se custodiasen todos los fondos de que dispu-

siesen.

- b) La Ley de 31 de marzo de 1932 aprobaba los primeros presupuestos de la Segunda República, y en ella se contenían diversas normas, en concreto autorizaciones de gastos, referentes a los organismos autónomos. Así, el Gobierno era autorizado para emitir y negociar, en una o varias veces, Deuda del Tesoro, por un valor de 500 millones de pesetas, destinada a satisfacer diversas obligaciones, entre las que estaba la de pagar las obligaciones atrasadas de los organismos autónomos que no fueron satisfechas por los mismos, por falta de disponibilidades.
- c) La Orden de 8 de abril de 1932, establecía una serie de normas para aquellos organismos autónomos cuyos recursos y obligaciones hubiesen sido incorporados a los presupuestos generales del Estado. Así, en el plazo de ocho días, éstos debían enviar a la Intervención General de la Administración del Estado para su informe antes de su envío a la Dirección General del Tesoro, una relación detallada de las obligaciones devengadas antes del 31 de marzo de 1932 que hubiesen de satisfacerse con los fondos de que dispusiesen en sus Cajas de los Bancos o del Tesoro, concretando el expediente o acto administrativo que hubiese autorizado tal gasto así como la fecha en que el mismo hubiese sido intervenido.

Se establecía además que la Dirección General del Tesoro, previo informe de la Intervención General, sólo podría ordenar el pago con los fondos antes señalados, de las sumas que se solicitasen por los organismos autónomos para satisfacer las obligaciones de inaplazable cumplimiento, que reuniesen las condiciones exigidas para figurar en las relaciones definitivas o que representasen derechos de un tercero hechos efectivos por el organismo, como eran los intereses de valores depositados en



garantía de contratos. Por último, si de la relación que cada Organismo formulase, resultase que el saldo de la totalidad de los recursos de que dispusiese era superior al importe de las obligaciones que debiesen satisfacer, la diferencia sería ingresada en el Tesoro mediante orden de la Dirección General a la oficina procedente, para que expediese en formalización los necesarios mandamientos de pago e ingreso con aplicación este último a "Rentas Públicas" y a "Recursos eventuales de todos los ramos", si no existiese concepto expreso a que imputarlo en el presupuesto de ingresos.

- d) La Ley de 16 de septiembre de 1932 reguló el régimen de explotación de las Minas de Almadén y Arrayanes, que serían a partir de ese momento administradas por un Consejo de Administración, al cual se le dotaba de personalidad jurídica.

La regulación de la explotación era muy detallada en la Ley, y se pretendía dotar de una administración gerencial y racional a la explotación, constituyéndose a tal efecto en el seno de su Consejo de Administración, un "Comité de Gerencia".

Los acuerdos del Consejo de Administración eran ejecutivos en la mayoría de los casos, salvo en aquellos que por su importancia o trascendencia económica tuviesen que ser ratificados por el Ministro de Hacienda. Entre estos últimos estaban los proyectos de obras, suministros y contratos, cuyo valor excediese de 250.000 pesetas; política de personal y presupuestos anuales.

Además de los recursos procedentes de los presupuestos generales del Estado, este organismo estaba expresamente autorizado a poder obtener ingresos como resultado de su actividad comercial. Tal autorización iba acompañada de la garantía de --

que a tal efecto se reflejase en una "contabilidad industrial, especial y autónoma, ajustada al Código de Comercio" que debería llevar.

Se preveía que si las necesidades ineludibles de primer establecimiento en las minas hiciese precisa la adquisición de fondos, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda, podría autorizar al Consejo de Administración para la apertura en el Banco de España de una cuenta de crédito, con la garantía de los productos elaborados de ambas minas.

Las sumas sobrantes de la explotación, después de ser atendidas todas las obligaciones debían ingresarse al final de cada -- ejercicio en la Tesorería Central del Ministerio de Hacienda, -- con imputación a: "Rentas públicas, Rentas, Propiedades y Derechos del Estado".

El Consejo de Administración necesitaba autorización legal para toda posible venta, gravamen, consorcio o arrendamiento de -- las minas.

Por último, se establecía expresamente que del resultado de su actividad económica se rendiría cuentas, por conducto de la Intervención General de la Administración del Estado, al Tribunal de Cuentas.

- e) La Ley de 3 de diciembre de 1932 aprobó las bases de la Administración de la Hacienda Pública, estableciendo que la alta administración de la misma correspondería al Ministerio de Hacienda. Aunque la citada ley de bases no mencionaba expresamente a los organismos autónomos, era obvio que las mismas le eran de aplicación a los citados organismos. Esta ley de bases consagraba, como ya se ha señalado, la competencia exclu-

siva sobre el tema del Ministerio de Hacienda. En concreto, el apartado h) de la base 1a. establecía que al citado Ministerio - le correspondía:

"la alta tutela o inspección de las Corporaciones, entidades u organismos que las Le yes encomienden a la acción del Ministe--rio"

y ni que decir tiene que las leyes otorgaban el control financiero interno del sector público estatal al aludido Ministerio; y la base 3<sup>a</sup> decía a su vez que:

"la contabilidad del Estado será única y de la competencia exclusiva del Ministerio de Hacienda. A este efecto, en todos los departamentos y organismos del Estado en - que el servicio así lo requiera, existirán Oficinas de Contabilidad dependientes de -- aquel Ministerio y a cargo del personal -- técnico del mismo."

- f) El Decreto de 21 de junio de 1935 regulaba la personalidad y - la organización de los Patronatos Universitarios, señalando las peculiaridades de su régimen económico.

La Comisión Ejecutiva del Patronato se encargaba de la prepa--ración y presentación de los proyectos de presupuestos ante la Junta de Gobierno. Esta, una vez discutido el proyecto de pre-supuestos, lo elevaba al Ministerio, para su aprobación. Era - imprescindible la aprobación ministerial de todo gasto estimado necesario y que no estuviese consignado en sus presupuestos o excediese de las cantidades previstas; siendo preciso para la -- autorización, la presentación del presupuesto extraordinario que justificase el gasto, y previamente acordado por la Junta de Gobierno.

No se necesitaba autorización ministerial para acordar por unanimidad, la transferencia de capítulo a capítulo dentro del presupuesto anual de las Universidades, así como tampoco para invertir las subvenciones concedidas y reconocidas por los presupuestos del Estado.

Los presupuestos y cuentas de las fundaciones benéfico-docentes establecidas con anterioridad al 25 de agosto de 1926 y cuyo patronazgo fuese ejercido por las Juntas de Gobierno de las Universidades, se debían formular por separado y de acuerdo con lo establecido por la Circular de 17 de septiembre de 1927.

La suma total de los créditos que cada año fuesen consignados en el presupuesto del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, como subvención general destinada a gastos de material de todas clases, especiales para el sostenimiento de clínicas o servicios de cultura general, ampliación de estudios e investigaciones científicas, obras en los edificios universitarios y en general toda especie de subvenciones que fuesen concedidas a las Universidades para sus fines propios, debían ser trimestralmente librados en concepto de "en firme" a favor del Administrador de cada Patronato.

La presentación por la Junta de Gobierno de los proyectos de presupuestos aprobados, ante el departamento ministerial para su aprobación definitiva, o en su caso para que éste hiciese los reparos que creyese oportunos y los devolviese a la misma, debía hacerse dentro de los quince días siguientes a la publicación de los presupuestos del Estado. Los reparos del Ministerio tutelante debían ser atendidos con urgencia, con la finalidad de la aprobación definitiva antes del 31 de enero de cada año.

En el caso de que hubiese prórroga de los presupuestos del Es-

tado, los de las Universidades se atenían en la partida de ingre sos procedentes del Estado, a los del año anterior.

Las cuentas debían ser presentadas para su fiscalización por el Ministerio antes del 20 de enero de cada año, pudiendo cerrarse con fecha de 15 de diciembre del año anterior. Una vez presentados, eran juzgados por el Ministerio tutelante, quien proce día a la aprobación global del gasto durante ese ejercicio o --- bien los devolvía con reparos, que debían ser atendidos. Una vez aprobadas las cuentas por el Ministerio de Instrucción Pú-- blica y Bellas Artes, éste las pasaba para su posterior enjuiciamiento por el Tribunal de Cuentas de la República.

La presentación de los presupuestos y de las cuentas debía ha-- cerse de acuerdo con el modelo y estructura fijado por la Or-- den de 19 de julio de 1935. Esta orden publicada en la Gaceta - del 29 del mismo mes, detallaba ampliamente la forma de elaboración, presentación y control de los presupuestos y cuentas de las Universidades.

- g) La Ley de 1 de agosto de 1935 de Restricciones, entre sus medidas contemplaba a los organismos autónomos, y a estos dedi-- caba íntegramente su amplio artículo 2º que decía así:

"Supresión de Cajas especiales y de exacciones que no se hallen legalmente estableci-- das. El Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda, queda autorizado para incluir en el régimen general de la Administración los servicios de los organismos autónomos o entidades que hoy perciben sus recursos por partidas globales del Presupuesto, por minoración de ingresos o exacciones que - hacen efectivas o administran directamente tales organismos, y para disponer la incorporación al Presupuesto general del Estado de los gastos e ingresos de los mismos, -

ajustándose a las bases que se indican a -  
continuación.

1<sup>a</sup>. Podrá decretarse la subsistencia de la autonomía administrativa o presupuestaria en aquellas Cajas existentes en la actualidad por acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del de Hacienda, en los casos en que por conveniencia de la economía nacional lo considere oportuno y, entre ellas, de las que se consagran a la defensa de la producción y la exportación nacional.

2<sup>a</sup>. La reglamentación que se acuerde deberá prever la forma de que los presupuestos de dichos organismos sean conocidos en las Cortes, sus gastos fiscalizados por la Intervención General de la Administración del Estado y sus cuentas examinadas por el Tribunal de las de la República. En esta reglamentación se tendrán en cuenta las peculiaridades económicas de cada uno de los organismos que subsistan.

3<sup>a</sup>. Cuando se acuerde la incorporación a los Presupuestos generales del Estado de los servicios de alguno de los expresados organismos, se hará reduciendo o suprimiendo en lo posible los gastos, y sin que los créditos que se señalen puedan exceder de la suma total de ingresos que tuvieren, computando en ella así el rendimiento de sus recursos peculiares, como los procedentes de subvenciones del Estado.

Cuando se acuerde la supresión de algún servicio que estaba encomendado a estos organismos, quedarán suprimidos los gravámenes que hasta entonces le hubieren sido asignados.

4<sup>a</sup>. En el plazo de un mes, a partir de la publicación de la presente Ley, todos los organismos a que se refiere el párrafo primero de este artículo vendrán obligados a remitir al Ministerio de Hacienda una copia del Presupuesto del año en curso y otra de la liquidación correspondiente al año anterior, así como un ejemplar de la Ley o --

disposición en virtud de la cual fueron ---  
creados y de aquella por que se rijan.

Al remitir estos datos al Ministerio de Ha-  
cienda podrán formular las alegaciones ---  
que estimen oportunas para justificar su -  
subsistencia.

5<sup>a</sup>. Deberá remitirse también al Ministerio  
de Hacienda por las entidades que los re--  
cauden o administren, y en el plazo antes  
expresado, un detalle justificado de los de-  
rechos, participaciones, tasas, graváme--  
nes o recursos establecidos sobre importa-  
ciones, exportaciones, prestaciones de ser-  
vicios, etc., acompañando una copia de la  
disposición que los impuso o estableció, y  
quedando el Gobierno autorizado para la su-  
presión de los que carezcan de fundamento  
legislativo. Asimismo podrán las entidades  
o particulares que satisfagan imposiciones  
que consideren ilegales dirigirse al Minis-  
tro de Hacienda, en el plazo fijado, pidién-  
do su modificación o supresión.

6<sup>a</sup>. No están comprendidos en los precep-  
tos de este artículo los organismos autóno-  
mos dependientes del Ministerio de Obras -  
Públicas que radican en las provincias Cana-  
rias, cuya creación respondió a la mayor -  
eficacia de los servicios, en razón a la --  
distancia de la Península y que constituyen  
parte principal del régimen especial del Ar-  
chipiélago.

7<sup>a</sup>. A partir de la promulgación de esta --  
Ley, sólo podrán crearse Cajas Especiales  
o de exacciones en virtud de ley."

- h) En desarrollo y para cumplimiento de lo previsto en el artículo  
2º antes transcrito de la Ley de 1 de agosto, fue aprobado el -  
Decreto de 28 de septiembre de 1935, en el que los organismos  
autónomos eran clasificados en cuatro clases o tipos, y al tiem-  
po se creaba una Comisión en el Ministerio de Hacienda encar-  
gada básicamente de: 1º) informar sobre la subsistencia, modi-

ficación, refundación o supresión de los organismos autónomos;  
 2º) establecer las normas de carácter general y de carácter --  
 particular aplicables a los subsistentes organismos autónomos;  
 3º) informar sobre la posibilidad de incorporar plenamente a al  
 gunos de ellos, a la normativa estatal.

La clasificación cuatripartita establecida era la siguiente:

- 1) organismos autónomos que tenían por objeto contribuir al desarrollo de la economía nacional, no dependientes de los presupuestos del Estado, percibiesen exacciones o arbitrios autorizados y disfrutasen para su funcionamiento de autonomía -- administrativa y de Caja.
- 2) organismos autónomos que realizaban sus finalidades a base de consignaciones presupuestarias incrementadas o no por ingresos procedentes de arbitrios o exacciones autorizados con carácter obligatorio y tuviesen reconocida autonomía administrativa y de Caja.
- 3) organismos autónomos encargados de distribuir entre funcio--narios y por motivos de gestión, fondos procedentes de participaciones en impuestos, tasas de carácter oficial o particu--lar.
- 4) los organismos autónomos restantes y no clasificables en los tres tipos anteriores.

La normativa anterior resultó incumplida, como todas las pre--vistas como resultado y aplicación de la Ley de Restricciones, por las causas ya descritas en páginas precedentes. Respecto a la tarea de la Comisión, resultó infructuosa y desconocida, pues no se procedió a la clasificación de los organismos autónomos -



entonces existentes, ni tampoco hubo ninguna refundición o supresión de los mismos.

- i) Por último, el Decreto de 31 de diciembre de 1935 estableció - que todos los organismos autónomos, cualquiera que fuese su -- clase y la normativa aplicable, vendrían obligados a partir de - ese momento a formar su presupuesto de gastos e ingresos, los cuales previo informe de la Intervención General de la Administración del Estado y acuerdo del Gobierno, deberían ser sometidos al conocimiento de las Cortes.

Esta aprobación de las Cortes, de los presupuestos de los organismos autónomos, fue una medida de gran importancia, pues - supuso además de introducir por primera vez el control parlamentario sobre los mismos, el reforzamiento del papel preponderante de las Cortes en el régimen político republicano.

## NOTAS AL CAPITULO IX

- (1) En este sentido Gaspar ARIÑO ORTIZ. La Administración -- Institucional (bases de su régimen jurídico). Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1972, quien en su página 60 afirma: "Con la salvedad de la Junta del Canal de Aragón y del Canal de Isabel II, que son bastante anteriores, nuestros primeros entes autónomos manifestación de esa Administración Institucional son de estos años: así las Juntas de Obras de Puertos (1899-1901), las Juntas de Canales de riego y pantanos (1903), el Instituto de Reformas Sociales (1903), el Consejo de Protección a la Infancia (1904), la llamada Junta de Fomento y mejora de las habitaciones baratas (1911), el Instituto Nacional de Previsión (1908), el Consejo Superior de Emigración (1907), la Junta de Ampliación de Estudios (1907), etc."
- (2) Mariano BAENA DEL ALCAZAR, ha señalado tres causas en la creación de los entes funcionalmente descentralizados: la primera, es el famoso problema de las Cajas especiales; la segunda, consiste en la instrumentación de una serie de ordenamientos más flexibles que el estatal; y la tercera, calificada como "más profunda que las anteriores y en cierto sentido puede considerarse causa de las causas", el crecimiento de la actividad económica estatal, en Los entes funcionalmente descentralizados y su relación con la Administración Central, Revista de Administración Pública, nº 44, mayo-agosto, 1964, págs. 59 y siguientes.
- (3) Maurice HAURIOU. La décentralisation par les établissements publics, en Revue Politique et Parlementaire; 2º año, 1895; Tomo IV, páginas 56 y siguientes.
- (4) Alejandro ROYO VILLANOVA. La nueva descentralización. -- Valladolid, 1914. En este sentido también Eduardo GARCÍA DE ENTERRIA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ. Curso de Derecho Administrativo I. Editorial Cívitas, S. A., Madrid, 1980, páginas 339 y 340.
- (5) En este sentido es clásica ya la calificación de este fenómeno como "el intento de huida o evasión" del Derecho administrativo general por Manuel Francisco CLAVERO AREVALO, en Personalidad jurídica, derecho general y derecho singular de las Administraciones Autónomas, en Documentación Admi-

nistrativa nº 58, octubre 1962, páginas 13 a 36. Curiosa---mente un precedente de esta calificación posterior, fue la de Joaquín COSTA, quien en Los siete criterios de gobierno. Biblioteca Costa. Madrid, 1914, páginas 64 y siguientes, habla del Instituto Nacional de Previsión como Caja autónoma diferente de la Hacienda Pública para poder así fomentar la -- previsión popular.

- (6) Sobre las características de la política económica de la Dictadura puede verse por todos la obra monográfica: Juan VELARDE FUERTES. Política económica de la Dictadura. Guadiana de Publicaciones, S. A., Madrid, 1968.
- (7) Fernando GARRIDO FALLA, "La Administración Institucional" en La España de los Años 70. Volúmen III. El Estado y la Política. Varios autores. Obra dirigida por Manuel FRAGA - IRIBARNE. Juan VELARDE FUERTES, Salustiano DEL CAMPO URBANO. Editorial Moneda y Crédito. Madrid, 1974, páginas 55 y 56.
- (8) En este sentido Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y Tomás-Ramón FERNANDEZ, quienes en su Curso de Derecho Administrativo I. Ob. cit, página 334, señalan al referirse a la Administración Institucional: "Es en este sector donde la proliferación de entes públicos, especialmente de los que se presentan como filiales del Estado, ha seguido un ritmo más -- exarcebado, proceso que en nuestra patria arranca especialmente de la década de los veinte y que llega a su esplendor en nuestra guerra y posguerra civil ...."
- (9) En este sentido nada más ilustrativo que el juicio de uno de los primeros Presidentes del Tribunal de Cuentas de la República, Pedro GOMEZ CHAIX: "La labor de la Dictadura en -- orden a la Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública careció no sólo de toda norma o principio de juridicidad, sino que resultó en alto grado perturbadora y disolvente. Los arbitristas de aquel período funesto de la Hacienda -- española cultivaron con exceso el disimulo y el artificio, y -- su tendencia exclusiva consistió en vivir al día, no retrocediendo ante la necesidad para ello de escindir el presupuesto del Estado, dividiéndolo primero en ordinario y en extraordinario para reconocer más tarde la equivocación, cuando el -- mal causado no tenía ya remedio.  
Postulado de aquella política antipatriótica y demoledora fue la creación de una multitud de Cajas especiales que, contraviniendo los preceptos fundamentales de las leyes de Contabilidad, se erigieron en distribuidoras del caudal de la Nación, torpemente administrado con perjuicio del contribuyente, a -- quien se extraía su dinero para invertirlo en fines que con --

frecuencia no incumbían a la misión del Estado y aumentaron el caos y el desbarajuste existentes, llegando en este respecto a límites verdaderamente inconcebibles ...", en un artículo titulado Supresión de Cajas Especiales, publicado en la Revista Administración y Progreso, nº 1, Año 1932, páginas 13 y 14.

- (10) A este respecto Cirilo MARTIN RETORTILLO comentaba:  
 "... Pero al producirse el cambio de régimen político en España, bien sea por el prurito de reforma de las instituciones nacidas con anterioridad a dicho cambio, o por la hostilidad que en ciertas esferas había despertado la campaña que por ciertos desordenes administrativos se había desarrollado de modo extraordinario contra la Confederación del Ebro, -- por Decreto de 24 de junio de 1931, se reorganizan estas entidades y se las denomina Mancomunidades Hidrográficas. -- Nombre poco afortunado y bastante inexpresivo por cierto, -- pues no había por qué eliminar la expresión referente a Sindicatos que, no siéndolo todo en las Confederaciones, ocupan lugar preferente en ellas.

Además, la expresión Mancomunidad tiene siempre cierto carácter de convención de pacto privado, que no cuadra bien al carácter de estos organismos, que no nacen precisamente por el mero convenio de los intereses privados, sino por imposición de la ley, por decisión del Estado, para que sea él precisamente, con sus organismos técnicos, con sus experiencias, quien desarrolle la principal actividad de estos organismos ....", en Las Confederaciones Hidrográficas. Revista de Derecho Público, num. 55 y 56. Año V. julio-agosto, -- 1936, página 219.

- (11) Resulta un precedente destacable para el momento actual, -- en que se habla por la doctrina de la progresiva aplicación -- a la Seguridad Social, concebida como servicio público, del Derecho Administrativo, uno de los párrafos de la exposición -- de motivos del Decreto de 20 de mayo de 1931, referente al Instituto Nacional de Previsión, que decía así: "... Es de recordar a estos efectos la especialidad del derecho de Previsión, tanto en el régimen voluntario como en el obligatorio, diferente en sus normas del civil común y de carácter eminentemente social, que lo distingue del derecho privado y --- aproxima al administrativo, a cuyo orden pertenecen las disposiciones que le han dado vida."
- (12) Sobre el importante papel del Patronato de Misiones Pedagógicas en la política educativa de la República puede verse, -- entre otros: Mariano PEREZ GALAN. La enseñanza en la Segunda República Española. Editorial Cuadernos para el Diálogo

go. Madrid, 1975, página 41; Antonio MOLERO PINTADO. La reforma educativa de la Segunda República. Primer bienio. Santillana, S.A. de Ediciones. Madrid, 1977, páginas 95 a 97; Fernando MILLAN. La Revolución Laica. Fernando Torres, Editor, S. A., Valencia, 1983, páginas 289 y 290; Mercedes SAMANIEGO BONEU. La política educativa de la Segunda República. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Escuela de Historia Moderna. Madrid, 1977, páginas 345 a 352; etc.

- (13) En este sentido Fernando GARRIDO FALLA "... se ha estado buscando precisamente en esta materia (se refiere a los organismos autónomos) el huir del sistema general organizativo de la Administración centralizada española, que fue colegiada en tiempos, pero responde hoy día al sistema de organización burocrática de tipo unipersonal", en "La Administración Institucional", publicada en la obra colectiva La España de los Años 70. Ob. cit. Volúmen III, página.65.
- (14) La participación y colaboración de los interesados en la gestión de los organismos autónomos no es un requisito esencial de los mismos, como es sabido. No forman parte de su "substratum", a diferencia de lo que ocurre en el caso de las Corporaciones en que se da una plena integración y absorción de los grupos sociales en el seno de la Administración. No obstante, para mayor detalle me remito a la importante y completa bibliografía que sobre esta diferenciación existe actualmente en la doctrina administrativa española.
- (15) La reforma agraria era un tema nada aséptico y teórico en la sociedad española de la época. Todas las fuerzas políticas y los grupos económico-sociales existentes, tenían su propia concepción y posición respecto a la forma de realizarse la reforma agraria. Para mayor detalle, me remito a la amplia bibliografía existente.
- (16) Según Edward MALEFAKIS, la ley de Reforma Agraria fue -- compleja, vaga de contenido, y moderada si se la compara -- con otras del Derecho Comparado de la época, en Reforma Agraria y revolución campesina en la España del siglo XX, -- Ob. cit., páginas 222 y siguientes.
- (17) Las competencias atribuídas al Director General del Instituto de Reforma Agraria por el Decreto de 3 de marzo de 1936, -- fueron calificadas por el periódico "El Debate", en su edición del día 6 de marzo del mismo año, como "dictatoriales".
- (18) El nombramiento de los cargos directivos, constituye una importante manifestación de la facultad controladora de la Admi-

nistración Central tutelante sobre los organismos autónomos. En este sentido y para mayor detalle véase Mariano BAENA DEL ALCAZAR. Administración Central y Administración -- Institucional en el Derecho español. Ob. cit. páginas 127 y - 128.

- (19) No he encontrado ninguna obra que tratase en conjunto del -- personal de los organismos autónomos durante esta época. Tan sólo recientemente se ha publicado una obra, que más - bien son unas memorias, referente a un organismo autónomo en concreto: José RUIZ-CASTILLO BASALA. Funcionario re- publicano de Reforma Agraria y otros testimonios. Biblioteca Nueva. Madrid, 1983. Especialmente el capítulo VII: Instituto de Reforma Agraria. Páginas 121 a 134.
- (20) Fernando GARRIDO FALLA los ha calificado de: "... entes instrumentales, por entender que actúan como instrumentos - del Estado; su personalidad jurídica los convierte, evidente- - mente, en centro de imputación de situaciones y relaciones - jurídicas, pero esto no evita que él y el órgano estatal del - cual depende el ente constituya un complejo orgánico unitario. La relación de dependencia con respecto al órgano estatal es entonces, y precisamente por esto, muy estrecha, siendo ló- gico que el Estado disponga de especiales poderes para inter- venir en su seno, e incluso dirigir su propia actividad. Esta caracterización coincide sustancialmente con las entidades -- que constituyen lo que hace años venimos denominando como descentralización funcional ...", en "La Administración Insti- tucional", artículo incluido en la obra colectiva La España de los Años 70. Volumen III. Ob. cit., página 57; Eduardo GAR- CIA DE ENTERRIA y Tomás-Ramón FERNANDEZ, por su -- parte, señalan: "... por lo mismo no es posible comprender la posición del ente institucional sin ascender necesariamente a la de su fundador: entre los dos forman un complejo orga- nizativo unitario. Esto es lo que nuestra legislación expresa en el concepto de adscripción del organismo autónomo a la - Administración estatal a través de un Ministerio concreto ..", en Curso de Derecho Administrativo I. 3ª edición. Ob. cit., página 340.
- (21) Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y Tomás-Ramón FERNANDEZ en su Curso de Derecho Administrativo I. Ob. cit. 3ª edición, página 341, señalan: "... Esa relación de los entes institucio- nales con sus entes matrices respectivos puede ser genérica- - mente calificada de dependencia, pero para inmediatamente -- precisar que no se trata de la misma dependencia de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores en el se- ño de un mismo ente ...". Los citados autores en la misma página recogen la doctrina italiana que más que de relación -

de dependencia habla de "relación de dirección". Por otra -- parte, Mariano BAENA DEL ALCAZAR ha calificado a los organismos autónomos como mera "prolongación de los departamentos ministeriales", en Administración Central y Administración Institucional en el Derecho español. Ob. cit. páginas 190 y siguientes.

- (22) Este fenómeno de la cadena de organizaciones dotadas de personalidad jurídica, ha sido señalada por BAENA DEL ALCAZAR así: "... En nuestro ordenamiento, o al menos en ciertas zonas del mismo . . . ., las organizaciones personificadas pueden incluir en su seno no sólo órganos, sino también personas jurídicas", en Administración Central y Administración Institucional en el Derecho español. Ob. cit. página. 14.
  
- (23) Sobre el papel y características del Instituto Nacional de Previsión en este período, puede verse por todos para mayor detalle: Mariano UCELAY REPOLLES. Previsión y Seguros Sociales. Volúmen III. Gráficas González. Madrid, 1955. Páginas 240 y siguientes.
  
- (24) Para mayor detalle en la doctrina actual, sobre el control -- de los organismos autónomos, me remito entre otros a: Mariano BAENA DEL ALCAZAR. Administración Central y Administración Institucional en el Derecho español. Ob. cit. páginas 119 y siguientes.
  
- (25) Así una de las primeras normas aprobadas por el Gobierno Provisional, el Decreto de 21 de abril de 1931, relativo a la supresión de la Dirección General del Instituto Geográfico y Catastral dependiente de la Presidencia del Gobierno, en su exposición de motivos decía: "La Dictadura en su final y pródiga creación de organismos nuevos ...". Igualmente uno de los primeros presidentes del Tribunal de Cuentas, D. Pedro GOMEZ CHAIX afirmaba: "... A tal extremo llegó el abuso -- y huelga decir lo penoso y dilatado del camino que hay ahora que recorrer para restablecer el imperio de la normalidad -- administrativa y financiera, ya que el principio que debe regir en todo lo concerniente a la materia no puede ser otro, sino el de que toda entidad cualquiera que sea su origen, finalidad y carácter, que maneje fondos aportados en cualquier forma por el contribuyente para la prestación de un servicio público, rinda cuentas mensual o anualmente al Tribunal de -- las de la República, ingresando sus fondos en el Tesoro, y -- ningún organismo administrativo, por alto e independiente que se estime, debe sustraerse al cumplimiento de este principio, para que sea una realidad el precepto constitucional de la igualdad de todos los españoles ante la ley". Revista Administración y Progreso, nº 1. Año 1932, página 14.

- (26) No es objeto de esta investigación profundizar en la naturaleza, características y problemática del control financiero del sector público estatal, del que existe en la actualidad una variada bibliografía, a la cual me remito. Véase, por todos: Francis J. FABRE y César ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA. El control de la Hacienda Pública. Ediciones Rialp, S. A., Madrid, 1971.



## CAPITULO X. CONCLUSIONES.

- Primera. - La Segunda República Española, surgida en un contexto internacional de creciente depresión económica y de profunda crisis del liberalismo parlamentario, intentaría dar respuesta a una serie de problemas existentes en la sociedad y Estado español, progresivamente agravados con el transcurso del tiempo y cuyo origen se remontaba al siglo XIX. Entre ellos estaba el de la reforma de las Administraciones Públicas.
- Segunda. - A pesar de los intentos de modernización de la sociedad y aparatos estatales, los logros alcanzados fueron muy escasos, produciendo muchas frustraciones frente a las esperanzas inicialmente despertadas. Ciertamente los períodos más positivos fueron el inicial o constituyente, y el del primer bienio. El triunfo de la derecha en las elecciones de noviembre de 1933 significaría la paralización o -- anulación de las reformas emprendidas. El triunfo del Frente Popu-- lar daría origen a una progresiva polarización, conducente finalmente a la Guerra Civil.
- Tercera. - Las fuerzas políticas y sociales existentes, caracterizadas fundamentalmente por la multiplicidad, debilidad, excesiva ideologiza-- ción, polarización y falta de voluntad negociadora; no supieron dar - respuestas concretas en sus programas de actuación a los importan-- tes problemas existentes. En concreto, sus posiciones y referencias respecto a la reforma de la Administración eran escasas, a la vez - que muy vagas.
- Cuarta. - Las referencias a la Administración estatal en la Constitu-- ción republicana no eran muchas, pero por el contrario muy signifi-- cativas. Así entre otras, se sometía su actuación al principio de le-- galidad: se reconocía por primera vez los recursos contra los actos discrecionales de la misma constitutivos de exceso o desviación de -

poder; se establecía la reserva legal para la regulación de la función pública, que se configuraba con las características fundamentales de profesionalidad, inamovilidad e independencia; se reafirmaba el sistema departamental, y por último se reconocía la potestad reglamentaria del Gobierno.

- Quinta. - La configuración constitucional del poder ejecutivo era de carácter dualista, a imitación de la Constitución de Weimar, a saber: Jefe del Estado o Presidente de la República, y Presidente del Consejo de Ministros o Presidente del Gobierno; suponiendo una ruptura con el modelo y práctica constitucional anteriores. Ambas instituciones tenían competencias propias, aunque en su ejercicio se produjesen roces en múltiples ocasiones.
- Sexta. - El Presidente de la República, tal como era configurado en el texto constitucional, supuso una transformación total en cuanto a la denominación, elección, concepción y competencias atribuidas anteriormente al monarca. Como organización dependiente del mismo, estaba la Casa Oficial del Presidente y el Patrimonio de la República.
- Séptima. - El Gobierno, en el contexto de un régimen político de predominio parlamentario, estaba compuesto por el Presidente y los ministros, siendo concebido con competencias propias de carácter deliberante y resolutorio; y no como un mero órgano consultivo y subordinado a la Jefatura del Estado, como sucedía en la Monarquía. Dependiente del Gobierno, que tenía atribuidas importantes competencias con carácter abierto de naturaleza política y administrativa, estaba la Administración estatal.
- Octava. - La composición numérica del Gobierno no estaba prefijada, variando su número desde nueve a quince, siendo la media de doce

o trece miembros. Del total de los ochenta y ocho ministros nombrados a lo largo del sexenio republicano, sólo tres lo fueron sin cartera. Hubo un vacío legal sobre el Secretariado del Gobierno.

- Novena. - La figura del Presidente, a imitación del Canciller alemán, tenía una preeminencia y supremacía en el seno del Consejo de Ministros, gozando de importantes competencias de naturaleza política y administrativa. Además de las anteriores, era el titular del Ministerio de la Presidencia, departamento que durante la Segunda República fue progresivamente acumulando más competencias.
- Décima. - El Ministerio de la Presidencia tenía atribuidas importantes competencias administrativas propias en materia de Administración Colonial, catastral y estadística, turismo, aeronáutica, meteorología y, en el primer momento, sobre reforma agraria; además de la coordinación administrativa de los demás departamentos. Además, adscritos al mismo estuvieron no sólo significativos organismos autónomos (Junta Central de Reforma Agraria, antecedente del Instituto de Reforma Agraria, y el Patronato Administrador e Incautador de los Bienes de los Jesuitas), sino también importantes Comisiones Interministeriales (la Comisión para la elaboración de un nuevo Estatuto de los funcionarios públicos, claro antecedente de la Comisión Superior de Personal, creada luego en 1963; el Comité Técnico de Estudios de Reforma del Estado, etc.).
- Undécima. - El número de departamentos ministeriales heredado fue once, siendo el número medio de ellos existente el de once o doce a lo largo del sexenio; alcanzando la cifra máxima de trece en septiembre de 1933 y posteriormente en febrero de 1936.

La República hizo desaparecer los Ministerio de Fomeno

to y Economía Nacional, creando a su vez otros nuevos, como respuesta a las necesidades de la época, a saber: el de Comunicaciones, el de Obras Públicas, el de Agricultura y el de Industria y Comercio. Curiosamente el Ministerio de Comunicaciones fue denominado también de Marina Mercante en febrero de 1936.

La estabilidad orgánica y competencias de los Ministerios fue desigual, mientras que los hubo con una relativa estabilidad (así los clásicos de Estado, Justicia y Gobernación); los ejecutores de la política económica y social, sufrieron diversas modificaciones, incluso varias fusiones y desdoblamientos, en función de las diversas situaciones históricas.

El Ministerio de Hacienda fue progresivamente aumentando sus competencias, abarcando incluso horizontalmente a la Administración Militar.

- Duodécima. - Hay dos intentos, ambos fracasados, de reforma de la Administración Civil del Estado: el de AZAÑA en 1931, y el de CHAPAPRIETA en 1935.

Mientras que el proyecto de reforma de AZAÑA fue -- parcial y con la finalidad de dar una mínima eficacia y modernidad -- al aparato administrativo heredado; por el contrario, la reforma de CHAPAPRIETA era mucho más amplia y ambiciosa, con el objetivo principal de sanear la Hacienda Pública mediante la drástica reducción de los gastos públicos.

Estas reformas administrativas, como todas, comprendían diversos aspectos estrechamente relacionados (orgánico, procedimental, funcionarial y presupuestario básicamente), estando muy condicionadas e influenciadas por la situación del momento histórico.

- Decimotercera. - La Administración Militar del Estado, inequívocamente sometida al Gobierno, estaba compuesta por dos departamentos (el de la Guerra y el de Marina) que no sufrieron cambio en su denominación, y que gozaron de una relativa estabilidad en sus competencias.

A diferencia de la reforma de la Administración Civil, la Militar sí fue llevada a cabo, dando origen a importantes modificaciones en su estructura orgánica y en su política de personal.

- Decimocuarta. - Al frente de los departamentos ministeriales estaba como máxima autoridad el Ministro, el cual tenía una doble faceta política y administrativa, siendo el nexo de unión entre Gobierno y Administración. Los Ministerios, órganos complejos, tuvieron con carácter general cinco niveles orgánicos o escalones administrativos: Ministro, Subsecretario, Director General, Jefe de Sección y Jefe de Negociado. La regla anterior tuvo algunas excepciones, existiendo a veces también los niveles de Subdirector General y Jefe de Servicio. Además de los niveles anteriores, fueron creados con carácter no generalizado, otros órganos dignos de mención: Secretaría General del Ministerio de Comunicaciones, Gabinete del Ministro de Fomento, Consejo de Dirección del Ministerio de Hacienda, Secretarías Técnicas, Secretarías Generales Técnicas y Junta de Administración del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- Decimoquinta. - Los Subsecretarios continuaron con su carácter de segunda autoridad administrativa con competencia de carácter general en el seno de cada Ministerio; no teniendo, conforme a la tradición administrativa española, configuración de Viceministros. Además de los Subsecretarios normales o clásicos, fueron creadas en tres supuestos, Subsecretarías sectoriales o específicas (Subsecretaría de la Marina Civil, de Sanidad y Previsión, y de Sanidad y Beneficencia).

- Décimosexta. - Las Direcciones Generales gozaron de una relativa estabilidad en su adscripción a los departamentos ministeriales, no sufriendo apenas modificación en su denominación. Fueron creadas doce en el sexenio, de las cuales la mitad lo fueron en los dos primeros años. En cuanto a su estructura y complejidad, estaba en función de sus competencias (las más complejas fueron las de Sanidad, Seguridad, Trabajo, Correos, Justicia, Registros y del Notariado, Marruecos y Colonias); estando a su vez integradas por Secciones y Negociados en mayor o menor número, según la complejidad de su estructura y su volumen competencial.
- Decimoséptima. - La Segunda República hereda aproximadamente medio centenar de órganos consultivos, refunde cuatro, suprime trece y crea unos treinta. Algunos de los creados tuvieron gran importancia, pues eran órganos consultivos no sólo de la Administración, sino también del Gobierno. De los creados, tres lo fueron en el ámbito de la enseñanza y cultura (el Consejo de Rectores entre ellos), tres en materia económica, cinco en materia de protección social y uno para la política exterior (la Junta Permanente de Estado). Su estructura orgánica y composición, no fue uniforme.

El Consejo de Estado fue configurado constitucionalmente, aunque sin nombrarlo de forma expresa, como supremo órgano consultivo de la República en asuntos de Gobierno y Administración.

- Decimoctava. - Fueron creadas varias, aunque no excesivas, Comisiones de ámbito departamental (entre ellas la Comisión Jurídica Asesora) o interdepartamental, con competencias de carácter desigual y con una composición interna muy variada, con la finalidad de resolver los problemas existentes en el seno de uno o varios Ministerios sobre una determinada materia (así principalmente en materia

sanitaria, laboral, técnica, funcionarial, económica, etc.).

- Decimonovena. - La Segunda República heredó unos setenta organismos autónomos civiles, suprimió seis (dos de los cuales luego serían restablecidos), refundió dos, modificó la denominación de algunos, y a pesar de sus recelos iniciales, creó aproximadamente unos veinticuatro. Los creados lo fueron básicamente en tres sectores -- (agricultura, educación y cultura, y protección social), mayoritariamente en los dos primeros años y coincidentes con el momento de -- los proyectos de reformas y con el mayor intervencionismo administrativo, siendo algunos de gran importancia (Instituto de Reforma --- Agraria, Caja Nacional contra el Paro Forzoso, Universidad Internacional de Santader, Junta de la Ciudad Universitaria, etc.).

En cuando a la normativa reguladora, estructura orgánica y composición de los organismos autónomos, no hubo uniformidad; siendo común a todos ellos, por el contrario, la fuerte dependencia de los Ministerios a los que estaban adscritos, y la tendencia a un progresivo y más intenso control financiero interno por parte - del Ministerio de Hacienda.

Finalmente y para concluir todo lo anterior, hago más las expresivas palabras de Edward MALEFAKIS sobre el significado de la Segunda República Española:

".... No basta que quienes desean instituir el cambio tengan nobles aspiraciones. Al mismo tiempo han de ver la realidad social tal como son verdaderamente y no a través de prismas ideológicos, y han de tener el valor de señalar órdenes de prioridad tácticas para evitar así correr detrás de lo que carece de importancia o verse enredados en una trama de legalismo en aquello que sí la tiene. El humanismo liberal no basta, y no basta el radicalismo. Lo que se necesita es una combinación más eficaz que la que existió durante la República española ....".

(En Reforma Agraria y Revolución Campesina en la España del Siglo XX; página 455).



## APENDICE I. BIBLIOGRAFIA BASICA. -

### 1) Libros

- ALCALA-ZAMORA, Niceto. Discursos. Prólogo de Manuel TUNON DE LARA. Editorial Tecnos. Madrid, 1979.
- ALCALA-ZAMORA, Niceto. Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional. Editorial Civitas S.A. Madrid, 1981. Reedición de la anterior edición de 1936 realizada en la Imprenta R. Espinosa de Madrid.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar. La Administración Institucional. (Bases de su régimen jurídico). Instituto de Estudios Administrativos. - Madrid, 1972
- ARRARAS, Joaquín. Historia de la Segunda República Española. 4 volúmenes. Editora Nacional. Madrid, 1968.
- ARTOLA, Miguel. Partidos y Programas políticos 1808-1936. - Tomos I y II. Aguilar, S.A. de Ediciones. Madrid, 1975.
- AZAÑA, Manuel. Obras Completas. Varios volúmenes. México, 1966.
- BAENA DEL ALCAZAR, Mariano. Administración Central y Administración Institucional en el Derecho Español. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1976.
- BAENA DEL ALCAZAR, Mariano. La Estructura administrativa del Estado Contemporáneo. Lección Inaugural del Curso Académico 1976-1977 en el Colegio Universitario San Pablo (C.E.U.). Madrid, 1976.

- BECARUD, Jean. La Segunda República Española (1931-1936). Ensayo de interpretación. Prólogo de José-Luis ARANGUREN. - Editorial Taurus. Madrid, 1967.
- BRENNAN, Gerald. El laberinto español. Antecedentes sociales y políticos de la guerra civil. Ediciones Ruedo Ibérico. París, 1962.
- BROUÉ, Pierre. La revolución española (1931-1939). Ediciones Península. Barcelona, 1977.
- CALLE SAIZ, Ricardo y otros. La Hacienda Pública en la II República Española. 2 volúmenes. Instituto de Estudios Fiscales, - Madrid, 1981.
- CARR, Raymond. España 1808-1939. Ediciones Ariel. Barcelona, 1970.
- CARRION, Pascual. Estudios sobre la agricultura española. Edición a cargo de José-Luis GARCIA DELGADO. Ediciones de la Revista de Trabajo. Madrid, 1974.
- DE LA CIERVA, Ricardo. Historia básica de la España Actual (1800-1980). Editorial Planeta. Barcelona, 1974.
- CHAPAPRIETA, Joaquín. La paz fue posible. Memorias de un político. Estudio preliminar de Carlos SECO SERRANO. Ediciones Ariel. Barcelona, 1972.
- GALLEGU ANABITARTE, Alfredo. Derecho General de Organización. Prólogo de José-Luis MEILAN GIL. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1971.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. La Administración Española.

Alianza Editorial. Madrid, 1972.

- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo I y II. Editorial Civitas, S.A. Madrid, 1980.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Apuntes de Derecho Administrativo de la Cátedra. Facultad de Derecho de la Universidad -- Complutense. Madrid, 1982.
- GARCIA ESCUDERO, José-María. Historia política de las dos - Españas. 4 volúmenes. Editora Nacional. Madrid, 1976.
- GARCIA NIETO, María del Carmen y DONEZAR, José María. - La II República en Bases Documentales de la España Contemp-- ránea. Volúmenes VIII y IX. Editorial Guadiana, Madrid, 1974.
- GARCIA TREVIJANO, José-Antonio. Tratado de Derecho Admi-- nistrativo. Varios volúmenes. Editorial Revista de Derecho Pri-- vado. Madrid, 1971.
- GARRIDO FALLA, Fernando. Dos métodos en el estudio de la - Administración Pública. (Método Jurídico y Ciencia de la Admi-- nistración). Instituto García Oviedo. Universidad de Sevilla, 1961.
- GARRIDO FALLA, Fernando y otros. La Administración en la - Constitución. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1980.
- GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Volúmen I y II, 6a. edición. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1982.

- GIL ROBLES, José-María. Discursos Parlamentarios. Taurus -- Ediciones, S.A. Madrid, 1971.
- GIL ROBLES, José-María. No fue posible la paz. Editorial Ariel. Madrid, 1968.
- GONZALEZ MUÑIZ, Miguel Angel. Problemas de la Segunda República. Ediciones Júcar. Madrid, 1974.
- GUAITA, Aurelio. El Consejo de Ministros. Escuela Nacional de Administración Pública. Madrid, 1967.
- GUAITA, Aurelio. Derecho Administrativo Especial. Volúmenes I a V. Librería General. Zaragoza, 1967.
- JIMENEZ DE ASUA, Luis. Proceso Histórico de la Constitución de la República Española. Editorial Reus S.A. Madrid, 1932.
- JACKSON, Gabriel. Entre la reforma y la revolución 1931-1939. Editorial Crítica S.A. Barcelona, 1980.
- JACKSON, Gabriel. La República española y la guerra civil. Editorial Crítica S.A. Barcelona 1979.
- LOEWENSTEIN Karl. Teoría de la Constitución. Ediciones Ariel. Barcelona, 1970.
- DE MADARIAGA, Salvador. España. Ensayo de historia contemporánea. Espasa Calpe S.A. Madrid, 1978.
- MALEFAKIS, Edward. Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX. Editorial Ariel. Madrid, 1980.

- MEER, Fernando. La Constitución de la II República Española. Editorial EUNSA. Pamplona, 1978.
- NIETO, Alejandro. La retribución de los funcionarios en España. Historia y actualidad. Revista de Occidente. Madrid, 1962.
- PAYNE, Stanley G. La Revolución Española. Editorial Ariel. -- Barcelona, 1972.
- PEREZ SERRANO, Nicolás. La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes, texto y comentarios. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1932.
- PEREZ SERRANO, Nicolás. Tratado de Derecho Político. Editorial Civitas S.A. Madrid, 1976.
- PRESTON, Paul. La destrucción de la Democracia en España. - Reacción, Reforma y Revolución en la Segunda República. Ediciones Turner. Madrid, 1978.
- RAMA, Carlos M. La crisis española del siglo XX. Fondo de - Cultura Económica. México, 1976.
- RAMIREZ JIMENEZ, Manuel y otros. Estudios sobre la II República. Editorial Tecnos. Madrid, 1975.
- RAMIREZ JIMENEZ, Manuel. Los grupos de presión en la Segunda República Española. Editorial Tecnos. Madrid, 1969.
- RAMIREZ JIMENEZ, Manuel. Las reformas de la II República. - Júcar Ediciones S.A. Madrid, 1977.

- ROBINSON, Richard A.H. Los orígenes de la España de Franco. Derecha, República y Revolución 1931-1936. Ediciones Grijalbo - S.A. Barcelona, 1974.
- ROYO VILLANOVA, <sup>Meles</sup> Alejandro. La Constitución Española de 9 de diciembre de 1931 con glosas jurídicas y apostillas políticas. Imprenta Castellana. Valladolid, 1934. *No cite he ~~sempo~~*
- SANCHEZ AGESTA, Luis. Curso de Derecho Constitucional Comparado. Editora Nacional. Madrid, 1965.
- SANCHEZ AGESTA, Luis. Historia del Constitucionalismo español. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1978.
- SEVILLA ANDRES, Diego. Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España. I y II. Editora Nacional. Madrid, - 1969.
- SEVILLA ANDRES, Diego. Historia Política de España (1808-1973) I y II. Segunda edición. Editora Nacional. Madrid, 1974.
- TAMAMES, Ramón. La República. La Era de Franco. Alianza Universidad. Madrid, 1973.
- THOMAS, Hugh. La guerra civil española. I y II. Ediciones Grijalbo S.A. Barcelona, 1976.
- TUÑÓN DE LARA, Manuel y otros. La crisis del Estado español 1898-1936. VIII Coloquio de Pau. Editorial Cuadernos para el Diálogo. Madrid, 1978.
- TUÑÓN DE LARA, Manuel. La crisis del Estado: Dictadura, República, Guerra (1923-1939) Volumen IX de la Historia de Espa-

na. Editorial Labor, S.A. Madrid, 1981.

- TUÑON DE LARA, Manuel. Historia y realidad del poder. El poder y las élites en el primer tercio de la España del siglo XX. Editorial Cuadernos para el Diálogo. Madrid, 1973.
- TUÑON DE LARA, Manuel. La II República. Volumen 1 y 2. Siglo Veintiuno de España Editores S.A. Madrid, 1976.
- TUSELL GOMEZ, Javier. La España del siglo XX. Desde Alfonso XIII a la muerte de Carrero Blanco. Dopesa. Barcelona, 1975.
- VARELA, Santiago. Partidos y Parlamento en la Segunda República. Editorial Ariel. Madrid, 1978.
- VIDARTE, Juan Simeón. Las Cortes Constituyentes de 1931-1933. Testimonio del Primer Secretario del Congreso de Diputados. -- Ediciones Grijalbo S.A. Barcelona, 1976.
- VIDARTE, Juan-Simeón. El bienio negro y la insurrección de Asturias. Testimonio del que fue Vicesecretario y Secretario del -- P.S.O.E. Ediciones Grijalbo, S.A. Madrid, 1978.
- VIDARTE, Juan-Simeón. Todos fuimos culpables. Fondo de Cultura Económica. México, 1973.
- VILAR, Pierre. Historia de España. Librairie Espagnole. París, 1975.

## 2) Revistas

- Arbor. Números 426-427. Madrid, Junio-Julio 1981. Número extraordinario dedicado a la Segunda República.

- Revista de Derecho Público. Años 1931 a 1936.
- Revista de Derecho Político nº 12. Invierno 1981-1982. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Número extraordinario - en el cincuenta aniversario de la Constitución de 1931.
- Revista de Estudios Políticos. nos. 31-32, Nueva Epoca. Enero-Abril de 1983. Centro de Estudios Constitucionales.
- Historia 16. Año VI, nº 60. Madrid, abril 1981, número espe--cial dedicado al 50 Aniversario de la República de Abril.
- Revista de Occidente. nos. 7-8. Madrid, noviembre de 1981. Número extraordinario dedicado al 50 Aniversario de la Segunda - República Española.



## APENDICE II). DOCUMENTAL

- 1) Las referencias a la Administración Pública en los programas de las distintas fuerzas políticas existentes durante la Segunda República.

Se mencionan a continuación los aspectos más destacables de los programas y de los idearios de las fuerzas políticas republicanas, referentes a los aspectos organizativos.

Para la selección de los textos reflejados a continuación se han utilizado las dos obras siguientes, que se consideran básicas: Miguel - ARTOLA, Partidos y programas políticos 1808-1936. Tomos I y II. -- Ediciones Aguilar. Madrid, 1975; y María del Carmen GARCIA NIETO y Javier María DONEZAR, La Segunda República. 1931-1936. Bases - documentales de la España Contemporánea. Volúmenes 8 y 9. Guadalupe de Publicaciones, S.A. Madrid, 1974.

- a) El ideario del Partido Republicano Radical Socialista, publicado en Bilbao con fecha de 26 de septiembre de 1930, decía así entre - otras cuestiones:

"Organización del Estado

Instauración de una República democrática con un -- Presidente revocable, plenamente responsable.

Creación de una Cámara legislativa única, elegida - por sufragio universal, secreto y directo para todos los -- ciudadanos mayores de 23 años, sin distinción de sexo.

Supresión del Senado, sustituyéndole por un organis-- mo meramente consultivo, de carácter representativo, de dic-- tamen obligado en los casos que le asigne la Constitución o estime pertinente el Gobierno....".

"Administración Pública

El P.R.R.S. estima que la organización de nuestra -- Administración Pública, moldeada sobre supervivencias polí-- ticas de las monarquías absolutas, debe estructurarse de ma-- nera distinta. El burocratismo jerárquico, monstruosamente formalista y ritual, en que la antigüedad en los escalafo-- nes asigna las categorías y la dirección en los servicios, debe ser sustituido por una organización de tipo sindical, supeditada totalmente a la eficacia y a la rapidez en el -- despacho de los asuntos. Queremos la simplificación de trá-- mites, la sencillez en el procedimiento, una amplia descen-- tralización administrativa y la reglamentación de todos los servicios, con arreglo a las normas propuestas por las agru--

paciones profesionales de empleados. Pedimos también la desaparición del Consejo de Estado, por ser una institución típicamente antidemocrática, que ampara la sustracción de los asuntos de mayor importancia al Parlamento y confiere validez y autoridad a los abusos del Poder ejecutivo, pasando parte de sus atribuciones actuales al nuevo organismo -- consultivo que ha de sustituir al Senado. Pedimos también la revocabilidad y responsabilidad de todos los funcionarios y la declaración constitucional de que el Estado es responsable subsidiario por las faltas y transgresiones de los funcionarios públicos en el cometido de sus cargos".

- b) El Ideario y programa del Partido de Unión Republicana Autonomista, publicado en Valencia en 1931, decía:

"El Poder ejecutivo

Este Poder estará representado por un presidente -- responsable, y tendrá a su cargo el régimen de la vida nacional en lo económico, en lo administrativo y en lo social.

Sus atribuciones serán las siguientes, siempre en el orden ejecutivo: las relaciones diplomáticas con el extranjero y la creación y nombramiento consiguiente de embajadas y consulados; los tratados de toda naturaleza; los -- aranceles de Aduanas; la paz y la guerra, con anuencia de las Cortes; el ejército y la armada; el restablecimiento -- del orden, donde el Senado considere que hay desorden, siempre que los Poderes regionales no lo restablecieren o se inhibieren de hacerlo; la defensa de los derechos políticos -- en todo el territorio nacional, cuando el Gobierno de las --

Regiones no lo hiciere en puridad; la dirección y administración de los servicios de comunicaciones y la unidad monetaria, de pesos y medidas; la dirección y administración de la primera y segunda enseñanza y de las escuelas profesionales en todo el territorio de la República; establecimiento de la escuela única y de la enseñanza gratuita y obligatoria; imponer la validez de los contratos en toda la nación y hacer ejecutivas las sentencias en cualquier región en que se contraten o pronuncien; el nombramiento y separación de funcionarios, según lo preceptúen las leyes dictadas a este respecto. Distribuirá los ingresos y hará los gastos con arreglo a los preceptos estatuidos; hará uso de los medios que estime necesarios para que la Constitución y las leyes fundamentales tengan una buena interpretación; gozará la facultad de proponer a las Cortes los proyectos de ley que estime necesarios y los Reglamentos que regulen el cumplimiento de las leyes; podrá pedir a la Comisión mixta permanente la reunión extraordinaria de Cortes; someterá a las Cámaras, anualmente, el estado de cuentas y presentará a las mismas, también anualmente, los presupuestos para su discusión y aprobación. Publicará en el órgano oficial del Estado las leyes y reglamentos aprobados por las Cámaras dentro de los ocho días siguientes a su aprobación, y seguidamente aquellas que hayan sido promulgadas con carácter urgente".

#### "Reivindicaciones de carácter administrativo

En el orden judicial: Que la política esté separada de la administración; que nadie avance en su carrera sin méritos probados o tiempo reglamentario de escalafón; que se cierre paso a la ineptitud y al favoritismo; que se sometan los asuntos contenciosos al Tribunal Supremo; inacumulación absoluta de empleos y retribución decorosa de los mis-

mos; regulados por tramitación fija los expedientes y éstos siempre accesibles a los interesados en las horas del día - que se señalen; que las negociaciones jurídicas, como las - diplomáticas, se inspiren siempre en el sentido de fortalecer las relaciones con los demás países; que se allanen --- cuanto sea posible las diferencias que las leyes extranjeras opongan a las de la nación española, llegando, si es posi-- ble, con los países genuinamente democráticos, a la mutua - validez, de los contratos y a la mutua ejecución de las sen-- tencias; que dependan exclusivamente del Tribunal Supremo - todos los tribunales federales; que sean inamovibles los -- jueces y magistrados, salvo casos de grave responsabilidad debidamente probada; que en los delitos graves, según las - leyes los definan, intervenga siempre la jurisdicción del - Jurado; que se establezca en los juicios civiles la instan- cia única; simplificación de los procedimientos de enjuicia-- miento y trámite; gratuita la justicia durante el curso de los asuntos y castigado en costas el litigante temerario.

En el orden ejecutivo: El ejército voluntario en - tiempo de paz, y la nación en armas, en tiempo de guerra; - iguales las diversas armas, con severos estudios científi-- cos y técnicos para los grados de jefes y oficiales; confe- ridos los ascensos por antigüedad o, en caso de méritos se-- ñaladísimos, por sufragio de los hombres de su grado; reduc- ción del contingente del ejército activo, en cuanto los ene-- migos de la derecha se hayan adaptado a lo estrictamente ne- cesario, según las previsiones de guerra; limitación de la jurisdicción militar a los delitos cometidos por militares en activo servicio y con ocasión del mismo; abrogado el fue- ro de atracción por los tribunales de guerra, y sobre análo- gas bases montado el ejército de mar.

En el orden legislativo: El fomento de la industria, del comercio y de la agricultura, de las artes, de las obras públicas, de la repoblación forestal, canales de riego y todos los medios de comunicación. Atención especial a la instrucción pública; libre y laica la enseñanza; libres las -- profesiones todas, aunque con la obligación de los cursos -- oficiales y pruebas de aptitud, consiguientes para quienes deseen obtener títulos académicos; autonómica la Universi-- dad; gratuita y obligatoria la primera enseñanza; atendidos íntegramente los niños de ambos sexos de padres pobres; dotación completa de material apropiado en todas las escuelas haciendo intuitiva y práctica, en lo posible, la instruc--- ción; que se destine a cultura e higiene el mayor presupues to de todos los departamentos federales; estimular la publi cación de libros que contribuyan al desenvolvimiento de la inteligencia humana y desarrollen en la conciencia de los - hombres los sentimientos de piedad y amor fraternal; retri bución espléndida al profesorado y destitución del maestro o catedrático que no rinda un trabajo asiduo y eficiente, - aún cuando haya ganado su cargo por oposición".

- c) El programa de la Confederación Española de Derechas Autónomas (C.E.D.A.), publicado en Madrid en febrero-marzo de 1933, señalaba:

"... II. Régimen político general

4a) Robustecimiento del Poder ejecutivo, en la medida que sea necesario, para que desenvuelva eficazmen te la función que le corresponde dentro de la organización fundamental del Estado. Fiscalización por las Cortes de los actos del Gobierno.

5ª) La suprema función del derecho en el -- país estará a cargo de los Tribunales en su múltiple misión de resolver los litigios entre particulares, exigir la responsabilidad a dirigentes y dirigidos, resolver en última instancia los conflictos del trabajo, amparar a los ciudadanos contra las extralimitaciones del Poder o de la Administración, y velar por la constitucionalidad de la ley de los actos y resoluciones del Gobierno.

La Administración de justicia será una jerarquía totalmente apartada de la política, garantizada en su libre desenvolvimiento, y sus miembros gozarán de inamovilidad".

### "III. Regionalismo

1ª) La C.E.D.A. expone su criterio regionalista, opuesto a todo nacionalismo y favorable al desenvolvimiento de un espíritu propio de la región en la esfera de realidades patentes; pero proclama, al mismo tiempo, que el Estado ha de favorecer el desenvolvimiento de los intereses comunes, acentuándolos mediante una política que vele, en un ambiente de cordialidad nacional y de respeto a las manifestaciones sentimentales de las regiones, por el prevalecimiento del idioma castellano como instrumento de cultura general. Para ello, deberá utilizarse la instrucción pública y cuantos medios estimulantes procure una política que, en posesión de un ideal, sepa conciliar los fueros que deben de gozar las lenguas regionales con el imperio de la que es común a la nación.

2ª) Implantado ya un Estatuto regional, y --- siendo, acaso, inevitable la implantación de otros que responden a criterios que no son los defendidos por la C.E.D.A.,

se impone una política de observación, más atenta a principios -que tienen un valor de inspiración permanente- que a doctrinas -que no son sino consecuencia de esos principios y que tienen en política un valor circunstancial-. En la propaganda convendrá sostener el concepto de que la región vive por su espíritu siendo cosa distinta de los partidos que se disputan el mando y de las instituciones políticas creadas a imagen y semejanza de las del Estado centralizado. Convendrá, asimismo, insistir en que la región posee una constitución interna mal expresada en el artefacto de -Estatutos que no contienen la vida, sino fórmulas inertes y que pueden ser instrumento de opresión de las mismas características regionales.

3ª) Canalizado en el Estatuto lo que divide la Región, no lo que une, resulta mucho más vital para la región, porque la considera en su unidad, el sistema de atribución de servicios, de reconocimiento de inmunidades y de participación en el producto de impuestos o de concierto de cupos contributivos.

4ª) Facultad indeclinable de la soberanía - es el mantenimiento del orden público en todo caso, debiendo desaparecer la distinción constitucional entre los conflictos de carácter suprarregional o extrarregional y los - que se produzcan con carácter exclusivamente regional".

#### "IX. Cuestiones sociales

1ª) Se rechaza el principio marxista de la lucha de clases.

2ª) Se admite la intervención del Estado en materia económica-social para dirigir, vigilar, estimular y - castigar, según los casos y las necesidades lo exijan, en - pro del bien común.



3ª) Es lícita la existencia de una economía dirigida, pero a través de la organización corporativa de la economía misma.

4ª) Se aspira a una más justa distribución de la riqueza de manera que el mayor número posible llegue, de algún modo, a ser propietario.

5ª) Derecho al trabajo, igual para el hombre -- que para la mujer.

6ª) Libertad absoluta del obrero para el ejercicio de su trabajo.

7ª) Se considera incluídos, a los efectos de -- las reivindicaciones sociales, en el concepto de trabajadores, tanto a los manuales como a los intelectuales.

8ª) La organización debe comprender los Sindicatos propiamente dichos, la corporación o profesión organizada, la organización interprofesional y la organización cristiana de las clases. La sindicación será libre, pero la corporación obligatoria.

9ª) Jurisdicción especial para regular los contratos de trabajo y resolver los conflictos sociales dentro de la corporación. Los Jurados serán elegidos, con representación proporcional, por las clases interesadas y de su seno, y estarán presididos por un individuo de la Magistratura social, a la que se garantizará una completa independencia.

10ª) Salario mínimo justo. Sobre-salario fami---liar por medio de Cajas de compensación.

11ª) Evolución del contrato de trabajo, en cuanto sea posible, hacia el contrato de sociedad, de suerte que

los obreros vengan a participar en los beneficios, en el do minio y en la gestión de las empresas.

12ª) Seguro obligatorio integral, al que debe -- contribuir el Estado, los patronos y los obreros.

13ª) Jornada regulada en cada trabajo por los -- elementos competentes, dejando a salvo siempre las obliga-- ciones religiosas y políticas.

14ª) Debe tenderse a que la mujer casada no se - vea precisada a trabajar, y, en tanto esto se realice, a que sea protegida en el trabajo.

15ª) Formación profesional de los trabajadores a cargo de las corporaciones o sindicatos, y subsidiariamente, del Estado.

16ª) La inspección del trabajo estará a cargo de autoridades sociales y no de autoridades gubernativas.

17ª) Españolización, que no estatificación, y me nos socialización, de las empresas e industrias de interés nacional, en el sentido de que su capital, su dirección téc nica y sus trabajadores sean españoles o hispanoamericanos.

18ª) La política de mejora de salarios y en gene ral de mejora de situación económica, del trabajador, debe hacerse siempre mirando a la posición relativa de España -- dentro de la economía internacional".

#### "X. Política Económica y Financiera

1ª) La C.E.D.A. condena enérgicamente:

a.- La política de inspiración socialista practica-  
da por los partidos gobernantes desde abril de 1931 y las -  
claudicaciones de la autoridad ante movimientos sociales re-  
volucionarios y prerrevolucionarios, causa fundamental de -  
la depresión económica de la Nación.

b.- La pasividad del Gobierno frente a nuestra si--  
tuación comercial ante buen número de países extranjeros, -  
que nos compren mucho menos de lo que nos venden.

c.- La obra presupuestaria para 1933, que, como la  
de 1932, infringe la Constitución, infla temerariamente los  
gastos que no son inmediatamente reproductivos, y practica  
una emisión de la Deuda de Tesorería que desvirtúa y quie--  
bra por completo el concepto de la deuda flotante.

2ª) La política fiscal nacional se inspirará en las  
siguientes normas:

a.- Reorganización de las alícuotas y tipos de los  
impuestos analíticos sobre el producto, con el fin de que -  
todas las rentas se graven con arreglo a la justicia tribu-  
taria; es decir, que sean gravadas según el criterio técni-  
co de su regularidad, duración y seguridad.

b.- Ampliación paulatina y regular del impuesto com-  
plementario global y progresivo sobre la renta, establecido  
en forma tal, que no inflija un doble gravamen al ahorro.

c.- Rectificación del objeto de la imposición y re-  
baja paralela de los tipos de todos los impuestos.

d.- Política tributaria dirigida al aumento de los  
impuestos directos y a una desgravación paralela y corres--  
pondiente de los impuestos que recaen sobre el consumo, y -

que hacen del conjunto del sistema tributario español un -- sistema de tributación progresiva a la inversa, en el que -- las menores rentas resultan más gravadas, relativamente, -- que las mayores.

3ª) Se impone una revisión de los tratados comerciales concertados con el extranjero y de los métodos puestos hasta ahora en juego en este terreno, para pactarlos con -- las otras naciones.

4ª) Procede iniciar una política de obras hidráulicas, con arreglo a planes económicos de conjunto, que justifiquen la cuantía de las inversiones que en ellas se hacen.

5ª) Debe continuarse la obra de organización económico-administrativa de las redes ferroviarias planeada por el Estatuto de 1924.

6ª) La política de reconstitución económica del país incumbe, en parte, al Estado, y, en una parte muy importante, al capital privado español. El Estado debe facilitar la --- iniciativa de los particulares en este sentido.

7ª) C.E.D.A. afirma que la política de reconstruc-- ción económica española, para que sea propiamente tal, ha - de hacer de la política agraria y ganadera el eje de todo - el sistema económico nacional".

## "XI. Política Agraria

1ª) Para que la política agraria responda al senti-- do integral que debe tener, ha de comprender lo referente a enseñanza profesional, distribución justa y económica del -

suelo en propiedad, regulación del crédito agrícola y política comercial y colonizadora, auxiliado todo ello por la ordenación técnica de una política social de armonía entre los elementos que intervienen en la producción agrícola.

2ª) Es necesaria una política económica que atienda debidamente al fomento de la producción y que realice aquellas obras públicas que son necesarias para aumentar nuestra riqueza forestal, ordene su explotación y la coordine con las actividades agrícolas y ganaderas, y con el aprovechamiento de nuestra riqueza hidráulica, con un régimen análogo al que tuvieron al crearse las Confederaciones sindicales hidrográficas, propugnando a la vez por la implantación de una legislación especial de aguas para las regiones que, como Canarias, así lo exijan, en razón de sus especiales condiciones hidrológicas.

3ª) Es necesaria e inaplazable una política de crédito agrícola que lo haga rápido, barato y adaptado a las necesidades especiales de la explotación agrícola a través de todas las combinaciones que puedan realizarse, mediante las siguientes instituciones de crédito: Cambiales agrarias a largo plazo y de barata negociación, warrant, y demás instituciones de garantía prendaria, con desplazamiento o sin él, y la territorial hipotecaria, previas las pertinentes reformas de nuestra legislación hipotecaria y catastral.

Deben concederse préstamos a un tipo de interés mitad del corriente para las obras de transformación progresiva de las fincas y para la implantación de nuevos regadíos, indemnizando el Estado, por aquella rebaja de interés, a los establecimientos de crédito que concedan tales préstamos.

4ª) Al lado de la acción social cooperativa y similar promotora del intercambio agrícola es necesaria una política comercial que en materia de comunicaciones, transportes, aduanas y tratados comerciales, procure a nuestra producción agrícola un mercado remunerador con relación al coste de producción, en condiciones que armonicen los intereses de las diversas producciones agrícolas entre sí y los de la producción agrícola en general, con los intereses de la producción en las restantes ramas de nuestra economía. Los tratados de comercio han de estar basados en la justicia, influidos ponderadamente por todas las ramas de la producción española en proporción a su respectiva importancia, y concertados por una Comisión especial, en la que tengan los intereses agrícolas una representación proporcionada a su influencia en la balanza comercial, para que así deje de haber clases arancelariamente dominantes y arancelariamente preteridas.

5ª) La C.E.D.A. estima de funestas consecuencias antieconómicas, antijurídicas y antisociales la actual ley de bases de Reforma Agraria. La reforma justa habrá de ajustar se a los principios siguientes:

a.- Creación gradual de pequeños propietarios y patrimonios familiares, mediante la parcelación de las fincas del Estado, región y provincias, y de las tierras voluntariamente ofrecidas por los Municipios y propietarios o expropiadas a estos, siempre que, a juicio de los técnicos, reunan las condiciones requeridas para mejorar la distribución de la tierra, sin perjuicio de la producción y del bien común.

b.- Expropiar aquellas tierras que por su forma de explotación no estén atemperadas, a juicio de los técnicos a las exigencias del bien común, si después de haber tenido

un plazo prudencial para hacerlo, sus propietarios no las hubiesen puesto en condiciones de cumplir los deberes sociales de la propiedad rústica.

c.- Afinciar campesinos en las referidas tierras, entregándoselas mediante venta a plazos o contratos de censo reservativo redimibles.

d.- Pagar por las tierras expropiadas su justo valor, mediante tasación pericial contradictoria.

e.- Organismo necesario y eficaz para llevar a la práctica estos principios, será un Instituto de Reforma Agraria, autónomo, económicamente fuerte y técnicamente preparado, - cuya autonomía e independencia estén garantizadas frente a las imposiciones de la política partidista.

Hasta tanto que se logre sustituir la actual ley de Bases por los principios enunciados, habrá de reformarse, - principalmente, en los puntos siguientes: Reducción a sus justos límites del efecto retroactivo y reorganización del Instituto; limitación de las fincas expropiables; implantación de más justas normas de valorización y pago de la expropiaciones; supresión de las comunidades de campesinos; - abolición de las ocupaciones temporales y asentamientos; - sustitución de estas aplicaciones de las tierras expropiadas por arriendo justo y por patrimonios familiares concedidos en propiedad, mediante la venta a plazos o a censo redimible, y promulgación, en fin, de leyes complementarias, - conforme al contenido de estas bases, sobre enseñanza profesional, crédito agrícola, colonización rural, arrendamientos rústicos y bienes comunales.

6a) El arrendamiento de las tierras responderá a -- las siguientes bases:

En los contratos de arrendamiento de fincas rústicas cultivadas en alternativa se señalará un plazo mínimo de seis años.

El arrendador y arrendatario deberán anunciar su propósito de cesación contractual con antelación de una año agrícola, con relación a la fecha de la terminación del contrato.

La renta será libremente pactada por las partes, dentro de los tipos corrientes para la comarca señalados por el Tribunal de arrendamientos, ante el cual cabrá también la revisión cuando el contrato contenga alguna cláusula gravemente lesiva para cualquiera de las partes.

Cuando el arrendamiento de las fincas haya sufrido una variación considerable por causas de carácter excepcional, no imputables a ninguna de las partes, cualquiera de ellas podrá pedir ante los Tribunales de arrendamiento la modificación equitativa de la renta.

Toda mejora será concertada de mutuo acuerdo entre las partes y en caso de discrepancia se podrá acudir ante los Tribunales de arrendamiento.

Concesión del derecho de tanteo y de retracto a favor del arrendatario en caso de venta.

Respecto a las costumbres regionales, siempre que no sean contrarias a estas bases.

Prohibición del subarriendo de los aprovechamientos principales de la finca, pudiendo subarrendarse únicamente los aprovechamientos secundarios.



Aceptación de los contratos colectivos de arrendamientos rústicos por las asociaciones campesinas reconocidas por la ley.

Regulación equitativa y fomento de la aparcería, como medio más justo para establecer la distribución entre el arrendador y el arrendatario, y para preparar la ascensión gradual a la propiedad.

7ª) Es indispensable restaurar y fomentar la riqueza ganadera por los siguientes medios:

a.- Prohibiendo roturar aquellas tierras privadas y comunales que como pastos dan un rendimiento económico.

b.- Obligando a convertir en pastizales aquellas -- tierras que en otras aplicaciones son de un rendimiento antieconómico.

c.- Declarando exentas de la parcelación, aunque no de la expropiación, cuando proceda, todas aquellas fincas -- de cultivo mixto que constituyan unidades económicas de explotación agropecuaria.

d.- Defendiendo las vías pecuarias para la trashumación.

e.- Regulando, conforme su especialidad exige, el -- trabajo y las huelgas de los pastores.

f.- Suprimiendo o limitando los impuestos municipales y provinciales sobre la ganadería.

g.- Procurando mercados remuneradores mediante una política comercial y una vigilancia aduanera constantemente intervenida, con representaciones de las asociaciones ganaderas.

h.- Concediendo a éstas la representación que les corresponde en todos los organismos encargados de implantar - la Reforma Agraria.

8a) Dado el valor de la cosecha cerealista, especialmente la triguera, y la zona por ella afectada, se estima - indispensable para solución circunstancial y de momento de los problemas del mercado cerealista, lo siguiente:

a.- Que el excedente que inmoviliza la cosecha actual y derrumba su precio se retire del mercado, ya por el Estado mismo, ya por los propietarios tenedores, a condición de que, con las debidas cautelas, les garantice el Estado la venta de las cantidades que ellos retiren del mercado, en plazo de un año, y al precio de tasa, más su interés legal.

b.- Que se cierre en absoluto la importación de trigos y la de aquellos productos que puedan ser sustitutivos más o menos directos de la fabricación de harinas o que puedan contribuir a la depreciación de los subproductos del -- trigo en el mercado de piensos.

c.- Que se sostenga transitoriamente la tasa y se - imponga el consumo exclusivo de trigo nacional en las plazas de soberanía de Africa y Ejército de Marruecos.

d.- Que se faciliten a los agricultores créditos sobre cosecha, aperos y ganados, estimulando al Banco de España para que lo realice conforme a sus Estatutos y que se -- conceda a los agricultores cerealistas una moratoria suficiente para el pago de sus deudas.

e.- Que se declare forzoso el curso del trigo, valorado al precio de tasa, para el pago de toda clase de con--

tribuciones e impuestos y para el pago de aquellas deudas - que provengan de gastos realizados en su producción.

9\*) Una vez solucionado el problema agobiador de momento se emprenderá una política triguera definitiva que -- evite las crisis periódicas, con arreglo a las siguientes - bases:

1. Protección arancelaria, fija e intangible, como corresponde a una riqueza que se produce previo empleo de - elementos arancelariamente protegidos, y que evite un desnivel ruinoso de nuestra balanza de pagos internacionales.

2. Creación de paneras sindicales, silos y depósitos regulares, situados estratégicamente, y constantemente in--tervenidos por las representaciones corporativas de los productores.

3. Intervención del Estado para nivelar periódica--mente con el superávit de las grandes cosechas el déficit - correlativo de las menos abundantes.

4. Protección arancelaria, fija e intangible, en la importación del maíz y de aquellos productos que pueden contribuir a desvalorizar los subproductos del trigo, y que, - a la vez, contribuyen a limitar excesivamente el cultivo nacional del propio maíz, a acentuar nuestro déficit comercial con una importación innecesaria, y a dañar, en último término, al consumidor del pan, por el encarecimiento de las ha-rinas, que fatalmente se produce al desvalorizarse los pro-ductos del trigo.

5. Tendencia gradual a la supresión de la tasa del trigo que no puede considerarse como meta de una política - triguera, sino como consecuencia natural del precio libre - del trigo.

6. Mejora y elevación del rendimiento de la producción unitaria triguera, como se ha hecho en Italia, pero -- procurando paralelamente reducir el área del cultivo triguero y cerealista a lo estrictamente preciso para el consumo nacional.

10<sup>a</sup>) Una ordenada política de colocación de los productos agrícolas debe mirar a garantizar que el precio que obtenga en el mercado esté siempre en relación con su coste de producción.

11<sup>a</sup>) En cuanto al aceite de olivo, deberán dictarse medidas que impidan su mixtificación, favorezcan la exportación, prohíban las importaciones y realicen una eficaz propaganda de nuestras producciones.

La adopción de medidas contra la mixtificación deberá ampliarse a los vinos, a los cuales deberá protegerse rechazando el criterio de contingentes y suprimiendo o limitando al mínimo los impuestos interiores.

12<sup>a</sup>) Unificación de impuestos que gravan la agricultura y ganadería, tendiendo a la progresiva rebaja del tipo de imposición acomodada a las circunstancias de la producción, al ritmo del descubrimiento de ocultaciones.

13<sup>a</sup>) Rápida terminación del catastro y rectificación del mismo donde ya estuviere hecho, teniendo en cuenta los precios actuales que han de servir para fijar el líquido imponible.

14<sup>a</sup>) Limitación de la facultad impositiva de las corporaciones locales sobre los productos agrícolas y ganaderos.

Unificación de todos los servicios agrícolas en un sólo departamento ministerial.

15ª) Para establecer el orden y la tranquilidad en los campos se precisa urgentemente la derogación de la ley de Términos municipales y disposiciones sobre intensificación de cultivos; ordenar, mediante normas económicas, la de laboreo forzoso, y cumplir, efectivamente, la ley que prohíbe los alojamientos.

16ª) Aliento decidido a la sindicación agrícola, en general, o patronal y obrera de tipo cristiano.

17ª) Establecimientos y apoyo de un organismo de conciliación y arbitraje exento de toda influencia política.

18ª) Reconocimiento de que el problema del paro obrero debe ser solucionado por el Estado y no recaer singularmente sobre la agricultura.

19ª) Fomento de las pequeñas industrias agrícolas y familiares, cuya difusión quedará encomendada muy especialmente a las granjas, cátedras ambulantes, folletos y publicaciones de propaganda que contribuyan a elevar la instrucción técnico-agrícola de los campesinos.

d) Los Veintisiete Puntos de Falange Española, - publicados en Madrid, en octubre de 1934, continuación de los once puntos iniciales del 7 de diciembre de 1933, entre otras cuestiones decían:

"... 9. Concebimos a España, en lo económico, como un gigantesco sindicato de productores. Organizaremos corporativamente a la sociedad española mediante un sistema de sindicatos verticales por ramas de la producción, al servicio de la integridad económica nacional.

10. Repudiamos el sistema capitalista, que se desentiende de las necesidades populares, deshumaniza la propiedad privada y aglomera a los trabajadores en masas informes, propicias a la miseria y a la desesperación. Nuestro sentido espiritual y nacional repudia también el marxismo. Orientaremos el ímpetu de las clases laboriosas, hoy descarriadas por el marxismo en sentido de exigir su participación directa en la gran tarea del Estado nacional.

11. El Estado Nationalsindicalista no se inhibirá -- cruelmente de las luchas económicas entre los hombres, ni -- asistirá impasible a la dominación de la clase más débil por la más fuerte. Nuestro régimen hará radicalmente imposible -- la lucha de clases, por cuanto todos los que cooperan a la -- producción constituyen en él una totalidad orgánica.

Reprobamos e impediremos a toda costa los abusos de un interés parcial sobre otro y la anarquía en el régimen -- del trabajo.

12. La riqueza tiene como primer destino --y así lo afirmará nuestro Estado-- mejorar las condiciones de vida de cuantos integran el pueblo. No es tolerable que masas enormes vivan miserablemente mientras unos cuantos disfrutan de todos los lujos.

13. El Estado reconocerá la propiedad privada como -- medio lícito para el cumplimiento de los fines individuales,

familiares y sociales, y la protegerá contra los abusos del gran capital financiero, de los especuladores y de los pres tamistas.

14. Defendemos la tendencia a la nacionalización del servicio de Banca, y mediante las corporaciones, a la de -- los grandes servicios públicos.

15. Todos los españoles tienen derecho al trabajo. Las entidades públicas sostendrán necesariamente a quienes se hallen en paro forzoso.

Mientras se llega a la nueva estructura total, mantendremos e intensificaremos todas las ventajas proporcionadas al obrero por las vigentes leyes sociales.

16. Todos los españoles no impedidos tienen el deber del trabajo. El Estado Nacional sindicalista no tributará la menos consideración a los que no cumplen función alguna y aspiran a vivir como convidados a costa del esfuerzo -- de los demás.

... 17. Hay que salvar a todo trance el nivel de vida -- del campo, vivero permanente de España. Para ello adquirimos el compromiso de llevar a cabo sin contemplaciones la -- reforma económica y la reforma social de la agricultura.

18. Enriqueceremos la producción agrícola (Reforma económica) por los medios siguientes:

Asegurando a todos los productos de la tierra un -- precio mínimo remunerador.

Exigiendo que se devuelva al campo, para dotarlo su ficientemente, gran parte de lo que hoy absorbe la ciudad -- en pago de sus servicios intelectuales y comerciales.

Organizando un verdadero Crédito Agrícola Nacional, que al prestar dinero al labrador a bajo interés con la garantía de sus bienes y de sus cosechas le redima de la usura y del caciquismo.

Difundiendo la enseñanza agrícola y pecuaria.

Ordenando la dedicación de las tierras por razón de sus condiciones y de la posible colocación de los productos.

Orientando la política arancelaria en sentido protector de la agricultura y de la ganadería.

Acelerando las obras hidráulicas.

Racionalizando las unidades de cultivo, para suprimir tanto los latifundios desperdiciados como los minifundios antieconómicos por su exiguo rendimiento.

19. Organizaremos socialmente la agricultura por los medios siguientes:

Distribuyendo de nuevo la tierra cultivable para instituir la propiedad familiar y estimular enérgicamente la sindicación de labradores.

Redimiendo de la miseria en que viven a las masas humanas que hoy se extenuan en arañar suelos estériles, y que serán trasladadas a las nuevas tierras cultivables.

20. Empezaremos una campaña infatigable de repoblación ganadera y forestal, sancionando con severas medidas a quienes la entorpezcan e incluso acudiendo a la forzosa movilización temporal de toda la juventud española para esta histórica tarea de reconstruir la riqueza patria.



21. El Estado podrá expropiar sin indemnización las tierras cuya propiedad haya sido adquirida o disfrutada ilegítimamente.

22. Será designio preferente del Estado Nacional sindicalista la reconstrucción de los patrimonios comunales de los pueblos".

e) El programa de Acción Republicana aprobado en su primera Asamblea Nacional, celebrada en Madrid los días 26 y 27 de mayo de 1931, decía así:

"... Apoyamos una República parlamentaria democrática y una estructuración nacional que, sobre la base de una amplísima autonomía de los Municipios, reconozca la personalidad jurídica de las regiones.

Nuestra política internacional es absolutamente pacifista, de contribución al desarme, al arbitraje y a la conciliación entre los pueblos.

Siendo España una nación que no siente impulsos imperialistas, sus instituciones marciales deberán reducirse a lo necesario para la defensa nacional en el caso de una agresión. Se acomodará el ejército a la capacidad económica del país, con servicio igual para todos los ciudadanos aptos y - limitado al tiempo preciso para una preparación militar adecuada a la eficacia que deben tener los ejércitos. El ejército colonial será voluntario.

Estimando el impuesto como función de equidad social y de perfeccionamiento técnico, se desgravarán los que ago--

bian el trabajo, haciendo progresivos los que pesan sobre rentas y patrimonios.

Revisión de la política arancelaria y de la protección industrial. Reversión de los monopolios al Estado.

Estado laico. Separación de la Iglesia y del Estado. Secularización de instituciones y órdenes religiosas.

Monopolización de la enseñanza por el Estado, para defensa de la República y en interés de la cultura. Escuela única. Primera y segunda enseñanza gratuitas.

Reforma del Código Civil para modernizar el régimen jurídico y económico de la familia española. Estimación de la propiedad como función social. Implantación del divorcio vincular. Humanización del Derecho sustantivo y adjetivo. Democratización de la justicia. Independencia y responsabilidad de sus órganos.

Multiplicación de los seguros, asignándoles el doble carácter de previsión y justicia sociales. Organización de la asistencia social.

Solución del problema de la tierra, atendiendo a sus diversas modalidades. Fomento del Crédito Agrícola.

Fomento de las obras públicas, especialmente de las vías de comunicación y del abastecimiento de aguas a los pueblos.

Consideración de la Sanidad como función del Estado, estructurándola con independencia y concediéndole los poderes necesarios para su eficaz actuación.

Mejora de la vivienda urbana y rural, acometiendo el problema integral del urbanismo.

Acción Republicana, coincidente con la demanda de la opinión pública, dedicará todo su esfuerzo a la exigencia

más severa de todas las responsabilidades en que incurrieron la monarquía y sus gobiernos".

f) El Programa de Izquierda Republicana, de 16 de marzo de 1934, decía:

"El partido de Izquierda Republicana aspira:

a) A conseguir el triunfo de sus ideales, implantando por medios democráticos los principios de su programa.

b) A atacar la corrupción en la vida pública con toda energía, ofreciendo el ejemplo de procedimientos claros y conducta limpia como norma política.

c) A renovar políticamente a España dentro del cuadro de las instituciones republicanas.

d) A conseguir la transformación económica del país a través del acrecentamiento general de la riqueza y de la elevación del nivel de vida social.

e) A consolidar y perfeccionar los avances sociales:

Política.-

Deseamos gobiernos de republicanos puros que sientan con amor la República, no que la acaten para mancillarla; sin compromisos con el pasado, libres de cualquiera de los prejuicios que puedan malograr aquel propósito revolucionario.

A cuanto quede en nuestra sociedad de espíritu monárquico, a cuantas instituciones o personas necesiten para la imposición de su poderío que se gobierne monárquicamente, hay que obligarlas a que se queden en las afueras del gobierno de la República, respetadas si son respetuosas y castigadas primero y deshechas después como casta política si atentan contra el régimen.

La República ha de atender ante todo a su propia defensa y con decisión ha de poner fín al daño que la corrupción y la difamación organizadas vienen causando al régimen.

La República ha de ser para todos los españoles; no deben regirla sus enemigos; lo que sustentó a la Monarquía no puede gobernar al nuevo régimen, ni las fuerzas que alentaron la dictadura monárquica pueden apoderarse del gobierno republicano. Si la República cae en esa abyección diríamos que fue burlado el pueblo, y afianzaríamos nuestra solidaridad con este para reconquistarla.

Admitimos que los avances de unos gobiernos los consoliden otros; pero nos oponemos, y cada día más, a que la República sea antirrepublicana y contrarrevolucionaria. Nadie debe valerse de la República y de sus libertades para combatirlas y anularlas.

La República española nacida de la voluntad nacional, es el régimen del pueblo español, y su encarnación, el Estado republicano; cuando vaya contra el Estado republicano va contra el pueblo; cuanto no sirva al Estado republicano es antinacional.

La República necesita disciplinar, en servicio del pueblo que la sustenta, los poderes sociales que fuera del Estado perturbaban o coaccionan a este en su función y reintegrar a aquellos otros que el débil Estado monárquico dejó crecer con tal independencia que han llegado a contituir fuerzas contra el Estado y superiores a él en algunos casos. Integrar para el pueblo y por el pueblo esos núcleos de soberanía dispersa que coacciona al poder público será dar la fortaleza necesaria al Estado republicano, que es la única expresión de la soberanía popular en el área del territorio español.

### Política económica y fiscal.-

El Estado someterá los grandes resortes del crédito a sus directivas financieras. Lo exige también la defensa - de nuestra moneda.

Intervención de las industrias monopolizadoras en - materias primas y de fuerza motriz mediante la creación de órganos oficiales que las controles o nacionalicen en su caso y las coordinen en un plan general económico.

Las obras públicas formarán parte de un sistema armonizado con la dirección de la economía nacional. Las obras públicas tienen que ser algo distinto de la inversión anual en comunicaciones o riegos de sumas cuantiosas, o de la --- preocupación creciente y justificada por el paro obrero.

### Reforma agraria.-

Activa aplicación con las modificaciones que su estudio aconseje en atención:

a) A los agricultores medios y modestos que culti--ven con esmero.

b) A la necesidad de establecer un plan de ejecución de la ley, señalando los plazos de su desarrollo e indicándose las fincas a que haya de alcanzar en relación con los medios que el Estado pueda destinar a este servicio, a fin de que queden libres para la contratación y el crédito las fincas no afectadas.

Para asegurar el cumplimiento de la ley se simplificarán los trámites burocráticos y se creará el Banco Nacional de Crédito Agrícola.

### Política social.-

El Estado no puede permanecer indiferente en las luchas sociales ni reducir su intervención a la frialdad de un arbitraje en los conflictos. Debe actuar como impulsor de la justicia y del bienestar social en el marco de una ---economía renovada que no se base en la miseria de las masas proletarias y en su sometimiento a las oligarquías políti---cas y capitalistas, sino en la prosperidad general y en la democratización de la riqueza, de modo que en la obra creadora del Estado republicano tengan acomodo y defensa todos los intereses socialmente justos.

#### Propugnamos:

- a) la asistencia social organizada.
- b) La multiplicación de los seguros de tipo social.
- c) La fijación de salarios mínimos.
- d) Contratos individuales y colectivos de trabajo con bases que tiendan a la normalización de los jornales.
- e) La extensión con garantías del sistema de arbi---traje en cuestiones de trabajo y ejecución de los fallos.
- f) El estricto cumplimiento de las disposiciones sanitarias en materia de trabajo.
- g) Y, en general, junto al cumplimiento leal de la legislación social de la República y a la adopción de aquellas medidas que aseguren su ejecución, el desarrollo de ---los principios de este orden que la Constitución ha acogido.

### Parlamento.-

El régimen parlamentario, que es un método de trabajo, tendrá que ser renovado, adaptado a las necesidades de la moderna vida social, que exige, sobre todo, rapidez y se

guridad, o sea, eficacia. Sin mengua de la autoridad y prerrogativas del parlamento, habrá que disminuir el número de sesiones plenarias e intensificar el esfuerzo de las comisiones y el valor de sus acuerdos e incluso modificar su constitución y funcionamiento.

La labor legislativa en materia económica estará asistida por las deliberaciones de un organismo que asesore y estudie en especial los grandes planes nacionales".

- g) El Ideario y Programa de Unión Republicana, publicado en el periódico "Libertad" en septiembre de 1934, señalaba:

"Organizaciones del Estado.- Unión Republicana concibe el Estado como una integración de autonomías municipales y regionales dentro de la unidad indestructible de España. Y fomentará, de acuerdo con la Constitución, la personalidad de las regiones españolas que quieran constituirse en régimen de autonomía. Ley electoral a base de representación proporcional. Modificación de la ley orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales y desarrollo del artículo 93, de la Constitución, llegando a la creación de un organismo de carácter representativo con las facultades y prerrogativas que se establezcan en la ley de su creación. Este organismo no tendrá carácter legislativo.

Administración.- Transformación de los servicios burocráticos, supeditando su organización y jerarquías a la eficacia de ellos, llegando a la retribución adecuada a base de sueldo inicial mínimo suficiente. Régimen económico de quinquenios para que la dirección de los servicios no esté determinada por el sueldo de los funcionarios. Responsabilidad efectiva de éstos.

Normas de gobierno.- Restablecimiento del principio de autoridad, basado en la existencia del cumplimiento inexorable de la ley.

Política preventiva de orden público. Disolución de las asociaciones o partidos cuyos procedimientos o cuyos fines vayan contra la seguridad del Estado, así como de cuantas organizaciones tengan carácter militar al margen del -- Estado.

Sanción inmediata y efectiva de huelgas y de lock - out que sean ilegales. Control de la política patronal de - bloques animadora del fascismo.

Mantenimiento y aplicación de la actual legislación social, desarrollándola dentro del normal desenvolvimiento de la economía del país.

Atención preferente, inmediata y continuada a los - problemas básicos de la riqueza nacional (el trigo, el carbón, la carne, la leche, las frutas, el vino, el aceite, las conservas, etc.) por medio de estudios previos, encauzados desde ahora, que se publicarán oportunamente como compromiso del partido ante el país.

Cumplimiento de las leyes laicas.

Respeto a la voluntad popular expresada el 12 de -- abril de 1931, y reposición, por tanto, de autoridades y organismos locales suspendidos y no procesados; rápida tramitación de los procedimientos en curso y disposiciones legales que aseguren la rapidez del fallo.



- h) El programa parlamentario del Partido Socialista Obrero Español (P.S.O.E.), de julio de 1931, decía así:

"Primera.- La Constitución no debe detallar el contenido de los principios que establezca, a fin de dar al texto el máximo de flexibilidad posible.

Segunda.- Los derechos individuales deben ser objeto de garantías judiciales y efectivas y de responsabilidad para quienes los vulneren. A este efecto, el Parlamento debe controlar de modo eficaz la suspensión de garantías constitucionales.

Tercera.- El Partido Socialista defenderá la existencia de una sola Cámara legislativa, elegida por sufragio universal, igual, directo y secreto, por todos los españoles de cada sexo, mayores de veintiún años, en grandes circunscripciones. Esta Cámara podrá ser asesorada por los Consejos técnicos permanentes en aquellas materias que afecten al interés de las clases productoras.....".

- i) En el programa del Partido Socialista Obrero Español (P.S.O.E.), de enero de 1934, se decía:

"... 7º.- Modificación esencial de todos los órganos de la administración pública a base de una mayor flexibilidad y eficiencia de los mismos, de un riguroso cumplimiento de los deberes por parte de todos los funcionarios, de una revisión implacable de las condiciones de capacidad de los mismos y de una separación de aquellos que por su desafecto al régimen lo sabotearon en una u otra forma....

... 10.- Todas las medidas derivadas de los puntos enunciados en este programa serían implantadas rápidamente mediante decretos para los cuales en su día se habría de solicitar la convalidación por los órganos legislativos que libremente se diera al pueblo y estimando que este programa revolucionario no obtendría el asentimiento de quien ahora desempeña la presidencia de la República procedería la cesación de éste en sus funciones".

j) El Pacto-Programa del Frente Popular, de --  
enero de 1936, decía:

"I.- ... 2º. Los funcionarios y empleados públicos - que hayan sido objeto de suspensión, traslado o separación, acordado sin garantía de expediente o por motivos de persecución política, serán repuestos en sus destinos.

El Gobierno tomará las medidas necesarias para que sean readmitidos en sus respectivos puestos los obreros que hubiesen sido despedidos, por sus ideas o con motivo de huelgas políticas, en todas las Corporaciones públicas, en las Empresas gestoras de servicios públicos y en todas aquellas en las que el Estado tenga vínculo directo.

II.- ... 2º. Se procederá a dictar las leyes orgánicas prometidas por la Constitución que son necesarias para su normal funcionamiento, y especialmente las leyes Provincial y Municipal, que deberán inspirarse en el respeto más riguroso a los principios declarados en aquella. Se procederá por las Cortes a la reforma de su reglamento, modificando la estructura y funciones de las Comisiones parlamentarias, a cuyo cargo correrá, con el auxilio de los organismos técnicos a ellas incorporados, el trámite formativo de las leyes.

II.- ... 6º. Se revisarán las normas de disciplina de los funcionarios, estableciendo sanciones graves para toda negligencia o abuso en favor de intereses políticos o en daño del Tesoro público.

VI.- ... 3º. Se perfeccionará la Administración fiscal, para que sirva de instrumento eficaz a la nueva política tributaria". ...

k) El Programa Electoral del Partido Comunista, de 30 de octubre de 1933, decía:

"Las medidas revolucionarias más importantes que realizará inmediatamente el Gobierno obrero y campesino, una vez instaurado serán las siguientes (sigue una larga cita de actuaciones de contenido revolucionario):

... 10) ... Liquidación de la burocracia hostil al pueblo y elección de los funcionarios públicos por los soviets....".

l) El texto del programa fundacional de Unión Republicana, aprobado por los Comités de los Partidos Radical Socialista y Radical Democrata en septiembre de 1934, tras su acuerdo de fusión, decía:

"Organización del Estado.- Ley electoral a base de representación proporcional.

Reforma del Tribunal de Garantías Constitucionales, sustituyéndolo por un organismo de carácter representativo, con facultades regladas, legislativas en ciertos casos y meramente consultivas en otros, según se establezca en la Ley de su creación.

**Justicia.-** El Partido Unión Republicana considera la justicia como un servicio a cargo del Estado y en este sentido abogará por su democratización y desprofesionalización.

**Administración Pública.-** Transformación de los servicios burocráticos, supeditando su organización y jerarquías a la eficacia de ellos. Régimen económico de quinquenios para que la dirección de los servicios no esté determinada por el sueldo de los funcionarios. Responsabilidad y revocabilidad de éstos.

**Comunicaciones.-** Aplicación gradual de la Ley de Bases de los Cuerpos de Correos y Telégrafos.

**Legislación obrera y social.-** Afirmación del derecho al producto íntegro del trabajo.

**Establecimiento del seguro por parte del Estado. Nacionalización del seguro en todas sus formas.**

**Asistencia social del Estado** procediendo a cumplir lo dispuesto en los artículos 43, 46 y 47 de la Constitución.

**Aplicación de las leyes vigentes sobre Reforma Agraria y expropiación de bienes sin indemnización.**

**Ley de arrendamientos.**

**Instrucción Pública.-** Desarrollo de los principios contenidos en el artículo 48 de la Constitución.

**Sanidad.-** Creación del Ministerio de Sanidad".

De este programa de actuaciones previsto, quizás -- uno de los más concretos y detallados de todos, fruto de la experiencia de los años transcurridos de la República, se consideraba como programa mínimo al siguiente:

"Presupuesto de reconstrucción nacional, extendiendo la base de imposición sobre la renta ociosa.

Plan para combatir el paro forzoso, mediante la intensificación de las obras públicas, renunciando a todas -- las que tengan carácter suntuario.

Aplicación de las Leyes de Reforma Agraria, utilizando aquellas bases que permiten entregar el mayor volumen de tierra a los campesinos con el menor gasto posible y con el fin de crear el patrimonio familiar inembargable.

Creación inmediata del Banco Nacional Agrario, con capital proveniente del ahorro y del Estado en cantidad mínima de 500 millones de pesetas, estableciendo sucursales -- provinciales, comarcales y locales, para facilitar a los -- agricultores y ganaderos créditos sobre garantía inmobiliaria mediante hipoteca virtual, es decir, sin gasto de documento público; sobre garantía prendaria, creando los registros de prenda agrícola y pecuaria, incorporando así esta -- última riqueza al crédito nacional.

Ley de Administración Local basada en el reajuste -- de los términos municipales para darles unidad económica. Integración de las comarcas económicas en regiones naturales.

Coordinación y regulación de los transportes.

Estatuto de funcionarios.

Reforma del Código Civil congruente con los preceptos de la Constitución.

Conservación y aplicación de la actual legislación social y desarrollo de ella dentro del desenvolvimiento nor-mal de la economía del país. Régimen de Jurados Mixtos y --

Presidencia de los mismos por magistrados sociales. Seguro de paro.

Política arancelaria y de contingentes para estimular nuestro comercio de exportación<sup>m</sup>.

- 2) Cuadros referentes a las características de los Ministros - de la Segunda República, elaborados por Manuel RAMIREZ JIMENEZ en su obra: Los grupos de presión en la Segunda República, Ob. cit. Páginas 53 a 68.

# MINISTROS SEGUN PARTIDOS, PROFESIONES, REGIMEN Y GRUPOS

Ministro	Gabinete inicial	Ministerio inicial	Partido	Profesión	Región representada en Cortes	Grupo
. Alcalá-Zamora	Provisional	Presidencia	Derecha Liberal	Letrado Consejo Estado	Córdoba	
. Maura	"	Gobernación	"	Abogado	Zamora	Masonería (Bren)
. Prieto	"	Hacienda	Socialista	Periodista	Vizcaya (C.)	Masonería (Brena)
. Alvaro Albornoz	"	Fomento	Radical-Socialista	Abogado	Oviedo	Masonería
. Lerroux	"	Estado	Radical	Periodista	Madrid (C.)	"
. De los Rios	"	Justicia	Socialista	Catedrático Universidad	Granada	Masonería. Ins-titución Libre
. Largo	"	Trabajo	"	Estuquista	Madrid (C.)	U.G.T.
. Casares Quiroga	"	Marina	O.R.G.A.	Abogado	La Coruña	Masonería
. Domingo	"	Instrucción	Radical-Socialista	Maestro	Tarragona	Masonería. Ins-titución Libre
O. Azaña	"	Guerra	Acción Republi	Funcionario Ministerio	Valencia	Masonería. Atene (A partir de 193
. D'Olwer	"	Economía	Acción Catalana	Profesor	Barcelona (C.)	Grupos Catalanista
. Martínez Barrio	"	Comunicaciones	Radical	Oficinista	Sevilla (C.)	Masonería. Comit Antifascista
. Giral	Azaña (octubre 31)	Marina	Acción Republicana	Catedrático Universidad	Cáceres (C.)	Masonería



Ministro	Gabinete inicial	Ministerio inicial	Partido	Profesión	Región representada en Cortes	Grupo
4. Zulueta	Azaña (15-12-31)	Estado	Republicano Independiente	Profesor	Badajoz	Masonería. Institución Libre
5. Carner	"	Hacienda	Solidaridad Catalana	Abogado	Tarragona	Banca Catalana
6. Companys	Azaña (junio 33)	Marina	Esquerra	Abogado	Barcelona (prov. Grupos Catalans	
7. Francisco Barnés	"	Instrucción	Izquierda Republicana	Profesor	Avila	
8. Viñuales	"	Hacienda		Catedrático		Amigos Unión Soviética
9. Franchy	"	Industria	Federal		Las Palmas	
0. Domingo Barnés Lerroux (12-9-33)		Instrucción	Radical-Socialista	Catedrático Universidad	Avila	Institución Libre
1. Sánchez Albomoz	"	Estado	Acción Republicana	"	"	Comité Antifascista
2. Botella Asensi	"	Justicia	Izquierda Radical-Social	Abogado	Alicante	Masonería. Comité Antifascista
3. Lara	"	Hacienda	Radical	"	Sta. Cruz Tenerife	Masonería
4. Rocha	"	Guerra	"	"	Murcia	"
5. Iranzo	"	Marina	Republicano Independiente	"	Teruel	Institución Libre Ateneo
6. Guerra del Río	"	Obras Públicas	Radical	"	Las Palmas	Masonería

Ministro	Gabinete inicial	Ministerio inicial	Partido	Profesión	Región representada en Cortes	Grupo
7. Gómez Paratcha	Lerroux (12-9-33)	Industria y Comercio	O.R.G.A.	Médico	La Coruña	"
8. Samper	"	Trabajo	Radical	Abogado	Valencia	"
9. Feced	"	Agricultura	Radical-Socialista	Notario	Teruel	Al Servicio de la República
0. Santalo	"	Comunicaciones	Esquerra Catalana	Profesor	Gerona	Masonería
1. Rico Avello	Martínez Barrio (9-10-33)	Gobernación	Republicano Independiente	Abogado	Oviedo	Al Servicio de República. Patronal Minera
2. Pita	"	Marina	Independiente	"	La Coruña	Asesor Banco de Crédito L.
3. Cirilo del Río	"	Agricultura	Progresista	"	Ciudad Real	Terrateniente de la Mancha
4. Gordón Ordás	"	Industria y Comercio	Unión Republicana	Veterinario	León	Amigos Unión Soviética
5. Pi y Suñer	"	Trabajo	Esquerra	Ingeniero	Barcelona	Industria Textil Catalana
6. Palomo	"	Comunicaciones	Izquierda Republicana	Periodista	Toledo	Masonería
7. Alvarez Valdés Lerroux (19-12-33)		Justicia	Melquiadista	Abogado	Oviedo	Grupos fin asturianos

Ministro	Gabinete inicial	Ministerio inicial	Partido	Profesión	Región repre- sentada en Cortes	Grupo
8. Pareja Yébenes	Lerroux (19-12-33)	Instrucción	Radical	Catedrático Universidad	Granada	
9. Estadella	"	Trabajo	"	Médico	Lérida	
0. Cid y Ruiz Zorrilla	"	Comunicaciones	Agrario Independiente	Abogado del Estado	Zamora	
1. Salazar Alonso	"	Gobernación	Radical	Abogado	Badajoz	Masonería. Amig Unión Soviética
2. Marraco	"	Hacienda	"	Industrial	Zaragoza (C.)	Banca. Grupos remolacheros
3. Madariaga	"	Instrucción	Republicano Independiente	Ingeniero	La Coruña	
4. Hidalgo	Samper (2-5-34)	Guerra	Radical	Notario	Badajoz	Masonería. Amigo Unión Soviética
5. Villalobos	"	Instrucción	Melquiadista	Catedrático	Salamanca	Cajas de Previ sión Social
6. Cantos Figuerola	"	Justicia	Radical	Registrador	Castellón	Industria del Alcohol
7. Anguera de Sojo	Lerroux (4-10-34)	Trabajo	C.E.D.A.	Magistrado		Acción Popular
8. Aizpun	"	Justicia	"	Abogado	Navarra	Acción Popular Crédito Navarro

Ministro	Gabinete inicial	Ministerio inicial	Partido	Profesión	Región representada en Cortes	Grupo
9. Giménez Fernández	Lerroux (4-10-34)	Agricultura	C.E.D.A.	Catedrático Universidad	Badajoz	Acción Popular. A.C.N. de P.
0. Vaquero Cantillo	"	Gobernación	Radical	Maestro	Córdoba	Masonería
1. Orozco y Batista	"	Industria y Comercio	"	Abogado	Sta. Cruz Tenerife	Masonería. Grupo exportadores canario
2. Jalón	"	Comunicaciones	"	Periodista		Masonería. Asociación de la Prensa
3. Martínez de Velasco	"	Sin Cartera	Agrario	Letrado Consejo Estado	Burgos	
4. Portela	Lerroux (3-4-35)	Gobernación	Centro	Fiscal	Lugo	Masonería. Minas Riff Banco Cen
5. Masquelet	"	Guerra		Militar		Ejército
6. Salas	"	Marina		"		"
7. Zabala	"	Hacienda	Progresista	Abogado del Estado		Banco de España
8. Prieto Bances	"	Instrucción		Catedrático Universidad		Institución Lib
9. Benayas	"	Agricultura	Progresista	Registrador		Instituto Reforma Agraria
0. Casanueva	Lerroux (6-5-35)	Justicia	C.E.D.A.	Notario	Salamanca	Acción Popular

Ministro	Gabinete inicial	Ministerio inicial	Partido	Profesión	Región representada en Cortes	Grupo
1. Gil Robles	Lerroux(6-5-35)	Guerra	C.E.D.A.	Catedrático Universidad	Salamanca	A.C.N. de P.
2. Royo Villanova	"	Marina	Liberal	"	Valladolid	Grupos azucarero
3. Chapaprieta	"	Hacienda	Independiente	Abogado	Alicante	
4. Dualde	"	Instrucción	Liberal Demócrata	Catedrático Universidad		
5. Salmón	"	Trabajo	C.E.D.A.	Abogado del Estado	Murcia	Acción Popular
6. Velayos	"	Agricultura	"	Abogado	Avila	Grupos terratenientes Avila
7. Lucia	"	Comunicaciones	"	Director periódico	Valencia	Acción Popular
8. Pablo Blanco	Chapaprieta (26-11-35)	Gobernación	Radical	Abogado	Córdoba	
9. Rahola	"	Marina	Lliga	"	Barcelona	Solidaridad Catal Fomento del Trab
0. Usabiaga	Chapaprieta (29-1-35)	Estado	Radical	Ingeniero Industrial	Guipúzcoa	Propietario "La Voz de Guipúzcoa
1. Bardají	"	Instrucción	"	Abogado del Estado	Badajoz	
2. Molero	Portela(14-12-35)	Guerra		Militar		Ejército

Ministro	Gabinete inicial	Ministerio inicial	Partido	Profesión	Región representada en Cortes	Grupo
3. Becerra	Portela (14-12-35)	Instrucción	Radical disidente	Ingeniero	Lugo	Consorcio Nacion Almadrabeto
4. Martínez García-Argüelles	"	Trabajo y Justicia	Liberal Demócrata	Abogado	Oviedo	
5. Azarola	Portela (31-12-35)	Marina		Militar		Ejército
6. Alvarez M	"	Agricultura, Industria y Comercio	Independiente	Abogado	Cuenca	Grupos Terratenientes Cuenca
7. Urzaiz	"	Estado	Progresista	Abogado del Estado	Huelva	
8. Barcia	Azaña (19-11-36)	Estado	Izquierda Republicana	Periodista	Almería	Masonería. Consejo Superior Bancario Amigos Unión Soviética
9. Franco	"	Hacienda	"	Catedrático Universidad	León	Masonería. Institución Libre
0. Amós Salvador	"	Gobernación	"	Catedrático Instituto	Logroño	
1. Alvarez Buylla	"	Industria y Comercio	Republicano Independiente	Abogado	Oviedo	Masonería
2. Ruiz Funes	"	Agricultura	Izquierda Republicana	Catedrático Universidad	Vizcaya	Grupos Fruteros Murcianos. Comité Antifascista

Ministro	Gabinete inicial	Ministerio inicial	Partido	Profesión	Región representada en Cortes	Grupo
3. Ramos	Azaña (19-2-36)	Trabajo	Izquierda Republicana	Abogado	Madrid (C.)	Masonería
4. Blasco Garzón	"	Comunicaciones	Unión Republicana	"	Sevilla (C.)	"
5. Moles	Casares (mayo 36)	Gobernación	Independiente	"		
6. Velao	"	Obras Públicas	Izquierda Republicana	Ingeniero	Madrid (C.)	Consejo Superior de Ferrocarriles
7. Lluhi	"	Trabajo	Esquerra	Abogado	Barcelona	
8. Giner de los Rios	"	Comunicaciones	Unión Republicana	Arquitecto	Jaén	Masonería

## RELACION ENTRE MINISTROS Y DIPUTADOS

PARTIDOS	DIPUTADOS EN CORTES				Porcentaje de diputados	Ministros N° absoluto	Porcentaje de ministros	Cociente necesidad
	1931	1933	1936	Total				
Socialista . . . . .	116	47	99	262	19	3	4	87
Radical . . . . .	86	101	4	191	13	19	25	10
C.E.D.A. . . . .	-	103	88	191	20	8	10	23
Radical Socialista . . . . .	51	1	-	52	3	5	6	10
Acción Republicana . . . . .	25	5	-	30	3	3	4	10
Izquierda Republicana . . . . .	-	-	87	87	18	8	9	12
Unión Republicana . . . . .	-	-	39	39	8	3	4	13
Agrarios . . . . .	24	51	11	86	6	2	2	43
O.R.G.A. . . . .	16	6	1	23	1	2	2	11
Lliga . . . . .	-	24	12	36	2	1	1	36
Esquerra . . . . .	43	23	36	102	7	4	4	34
Republicanos Independientes . .	27	11	10	48	3	8	10	6
Progresistas . . . . .	24	3	6	33	2	4	5	8
Liberal Demócrata . . . . .	2	9	1	12	1	3	4	4



CUADRO NUM. 3MINISTROS POR PROFESIONES

<u>P R O F E S I O N</u>	<u>Nº absoluto</u>	<u>% sobre el total ministros</u>
Abogados . . . . .	30	35
Catedráticos . . . . .	18	21
Periodistas . . . . .	6	7
Ingenieros . . . . .	5	6
Abogados del Estado . . . . .	5	6
Militares . . . . .	5	6
Notarios . . . . .	3	3
Maestros . . . . .	2	2
Jueces . . . . .	2	2
Funcionarios . . . . .	2	2
Registradores . . . . .	2	2
Médicos . . . . .	2	2
Veterinarios . . . . .	1	
Arquitectos . . . . .	1	
Trabajadores . . . . .	1	
Industriales . . . . .	1	Sobre 4 ... 4
<b>T O T A L . . . . .</b>	<b>86</b>	

RELACION ENTRE MINISTROS Y DIPUTADOS POR REGIONES

R E G I O N	Nº absoluto diputados en las tres Cortes	Porcentaje diputados al total	Nº absoluto ministros	Porcentaje ministros al total
Andalucía . . . . .	268	19	10	14
Aragón . . . . .	61	4	3	4
Asturias . . . . .	50	3	5	7
Castilla la Nueva . . .	162	11	7	10
Castilla la Vieja . . .	90	6	6	7
Cataluña . . . . .	158	11	9	11
Extremadura . . . . .	68	5	6	8
Galicia . . . . .	139	10	6	8
León . . . . .	95	7	8	11
Murcia . . . . .	58	4	2	3
Valencia . . . . .	111	8	6	8
Vascongadas . . . . .	48	3	3	4
Navarra . . . . .	21	1	1	1
Baleares . . . . .	20	1	0	0
Canarias . . . . .	33	2	4	4

## CUADRO NUM. 5

MINISTROS SEGUN SU ORIGEN REGIONAL

P O B L A C I O N

PROVINCIAS Y REGIONES	En 1910(varo.)	Ministros(1931-36)
Madrid . . . . .	4,3	9,4
Barcelona . . . . .	5,7	3,2
Vizcaya . . . . .	4,7	-
Guipúzcoa . . . . .	1,1	1,6
Asturias . . . . .	3,6	10,9
Total España industrial..	3,6	25,1
Levante . . . . .	8,7	9,3
Zaragoza . . . . .	2,2	1,6
Andalucía . . . . .	19,6	17,2
Galicia . . . . .	9,4	9,4
Total regiones muestra...	56,0	62,7
Baleares-Canarias . . . . .	3,6	4,7
Resto Cataluña . . . . .	4,9	10,9
Alava-Navarra . . . . .	2,6	1,6
Castilla la Vieja-León . .	13,9	9,4
Otras provincias . . . . .	19,0	10,9
T O T A L . . . . .	100	100
Total con información, 9,7 millones	64 ministros	

## DURACION DE LOS MINISTROS EN MINISTERIOS

MINISTERIO	M i n i s t r o	Total gabinetes	Total meses (cifra aproximada)
Gobernación	1. Maura	1	6
	2. Casares Quiroga	2	24
	3. Martínez Barrio	1	1
	4. Rico Avello	2	6
	5. Salazar Alonso	2	7
	6. Vaquero	1	6
	7. Portela	4	7
	8. De Pablo Blanco	2	3
	9. Amós Salvador	1	3
	10. Moles	1	2
Estado	1. Lerroux	3	11
	2. Zulueta	1	21
	3. Sánchez Albornoz	2	3

MINISTERIO	M i n i s t r o	Total gabinetes	Total meses (cifra aproximada)
Estado	4. Pita Romero	2	10
	5. Samper	1	6
	6. Rocha	2	6
	7. Usabiaga	1	2
	8. Martínez de Velasco	1	15 días
	9. Urzaiz	1	2
	10. Barcia	2	5
Justicia	1. De los Ríos	2	8
	2. Albornoz	1	21
	3. Botella Asensi	2	3
	4. Alvarez Valdés	1	5
	5. Cantos Figuerola	2	6
	6. Aizpún	1	6
	7. Casanueva	1	4
	8. Salmón	2	3

MINISTERIO	M i n i s t r o	Total gabinetes	Total meses (cifra aproximada)
Justicia	9. Martínez García-Argüelles	1	15 días
	10. Becerra	1	2
	11. Lara	1	3
	12. Blasco Garzón	1	2
Trabajo	1. Largo Caballero	3	28
	2. Samper	1	1
	3. Pi y Suñer	1	2
	4. Estadella	2	10
	5. Anguera de Sojo	1	6
	6. Vaquero	1	1
	7. Salmón	3	8
	8. Martínez García-Argüelles	1	15 días
	9. Becerra	1	2
	10. Ramos	1	4
	11. Lluhí y Vallesca	1	3

MINISTERIO	M i n i s t r o	Total gabinetes	Total meses (cifra aproximada)
Guerra	1. Azaña	3	28
	2. Rocha	1	1
	3. Iranzo	1	3
	4. Martínez Barrio	1	5
	5. Hidalgo	2	10
	6. Masquelet	2	4
	7. Gil Robles	3	8
	8. Molero	2	2
	9. Casares Quiroga	1	3
Marina	1. Casares	1	6
	2. Giral	4	25
	3. Companys	1	3
	4. Iranzo	1	1
	5. Pita	1	3
	6. Rocha	2	11

MINISTERIO	M i n i s t r o	Total gabinetes	Total meses (cifra aproximada)
Marina	7. Salas	2	2
	8. Royo Villanova	1	5
	9. Rahola	2	3
	10. Azarola	1	2
Instrucción	1. Marcelino Domingo	3	11
	2. De los Rios	1	20
	3. Francisco Barnés	2	5
	4. Domingo Barnés	2	2
	5. Madariaga	1	2
	6. Pareja Yébenes	1	5
	7. Villalobos	3	13
	8. Prieto Bances	1	1
	9. Dualde	1	5
	10. Rocha	1	1
	11. Bardají	1	2
	12. Becerra	1	15 días



MINISTERIO	M i n i s t r o	Total gabinetes	Total meses (cifra aproximada)
Hacienda	1. Prieto	2	8
	2. Carner	1	20
	3. Viñuales	1	3
	4. Lara	3	8
	5. Marraco	3	13
	6. Zabala	1	1
	7. Chapaprieta	4	8
	8. Rico Avello	1	2
	9. Gabriel Franco	1	3
	10. Ramos	1	2
Agricultura	1. Alvaro de Albornoz	2	8
	2. Marcelino Domingo	1	20
	3. Feced	1	1
	4. Cirilo del Río	3	12
	5. Giménez Fernández	1	6

(Continuación Cuadro nº 6)

MINISTERIO	M i n i s t r o	Total gabinetes	Total meses (cifra aproximada)
Agricultura	6. Benayas	1	1
	7. Velayos	1	5
	8. Martínez de Velasco	2	3
	9. De Pablo Blanco	1	15 días
	10. Alvarez Mendizábal	1	2
	11. Ruíz Funes	2	5
Industria y Comercio	1. Marcelino Domingo	1	20
	2. Gómez Paratcha	1	1
	3. Gordón	1	3
	4. Franchy	1	3
	5. Samper	1	5
	6. Iranzo	1	5
	7. Orozco Batista	1	6
	8. Marraco	1	1
	9. Aizpún	1	5

MINISTERIO	M i n i s t r o	Total gabinetes	Total meses (cifra aproximada)
Industria y Comercio	10. Martínez de Velasco	2	3
	11. De Pablo Blanco	1	15 días
	12. Alvarez Mendizábal	1	2
	13. Alvarez Buylia	2	5
Obras Públicas	1. Albornoz	2	8
	2. Prieto	1	20
	3. Guerra del Río	5	14
	4. Cid y Ruíz Zorrilla	1	6
	5. Marraco	1	5
	6. Luis Lucía	2	3
	7. Cirilo del Río	2	2
	8. Casares	1	3
	9. Velao	1	2
Comunicaciones	1. Martínez Barrio	2	8
	2. Palomo	1	3

MINISTERIO	M i n i s t r o	Total gabinetes	Total meses (cifra aproximada)
Comunicaciones	3. Cid y Ruíz Zorrilla	2	10
	4. Jalón	2	7
	5. Lucía	3	8
	6. Cirilo del Río	1	2
	7. Blasco Garzón	1	3
	8. Giner de los Ríos	1	2
Economía	1. Nicolau d'Oliver	2	8
Presidencia	1. Alcalá-Zamora	1	6
	2. Azaña	3	26
	3. Lerroux	5	18
	4. Martínez Barrio	1	3
	5. Samper	1	5
	6. Chapaprieta	2	3
	7. Portela	2	2
	8. Casares	1	3

DISTRIBUCION DE MINISTROS POR MINISTERIOS SEGUN CATEGORIA  
DE ESTOS Y TIEMPO DE PERMANENCIA

T I E M P O

+

Azaña  
Lerroux  
Casares  
Portela  
Salazar  
Hidalgo  
Gil Robles  
De los Rios  
Villalobos  
Largo Caballero  
Estadella  
Marcelino Domingo  
Cirilo del Rio  
Albornoz

Moles  
Martínez Barrio  
Rocha  
Iranzo  
Molero  
Becerra  
Prieto Bancés  
Madariaga  
Bardají  
Martínez García-Argüelles  
Vaquero

Samper  
Pi y Suñer  
Lluhí y Vallescá  
De Pablo Blanco  
Feced  
Benayas  
Martínez de Velasco  
Alvarez Mendizábal  
Velayos  
Ruiz Funes  
Barnés Salinas

CATEGORIA

Cid y Ruiz Zorrilla  
Zulueta  
Pita Romero  
Giral Pereira  
Orozco y Batista

Giner de los Rios  
Del Rio  
Palomo  
Blasco Garzón  
Sánchez Albornoz  
Usabiaga  
Urzaiz  
Azarola  
Salas  
Rahola

Gómez Paratcha  
Marraco  
Companys Jover

- 3) Estatuto Jurídico del Gobierno Provisional. Decreto de -  
14 de abril de 1931, publicado al día siguiente en la Ga-  
ceta de Madrid.

El Gobierno provisional de la República, al recibir sus poderes de la voluntad nacional, cumple con un imperioso deber político al afirmar ante España que la conjunción representada por este Gobierno no responde a la mera coincidencia negativa de libertad a nuestra Patria de la vieja estructura ahogadiza del régimen monárquico, sino a la positiva convergencia de afirmar la necesidad de establecer como base de la organización del Estado un plexo de normas de justicia necesitadas y anheladas por el país.

El Gobierno provisional, por su carácter de transitorio de órgano supremo, mediante el cual ha de ejercer las funciones soberanas del Estado, acepta la alta y delicada misión de establecerse como Gobierno de plenos poderes. No ha de formular una carta de derechos ciudadanos, cuya fijación de principios y reglamentación concreta corresponde a la función soberana y creadora de la Asamblea Constituyente; mas como la situación de "pleno poder" no ha de entrañar ejercicio arbitrario en las actividades del Gobierno, afirma solemnemente, con anterioridad a toda resolución particular y seguro de interpretar lo que demanda la dignidad del Estado y el ciudadano, que somete su actuación a normas jurídicas, las cuales, al condicionar su actividad, habrán de servir para que España y los órganos de autoridad puedan conocer, así los principios directivos en que han de inspirarse los decretos, cuanto las limitaciones que el Gobierno provisional se impone.

En virtud de las razones antedichas, el Gobierno declara:

1º. Dado el origen democrático de su poder y en

razón del responsabilismo en que deben moverse los órganos del Estado, someterá su actuación colegiada e individual al discernimiento y sanción de las Cortes Constituyentes -órgano supremo y directo de la voluntad nacional-, llegada la hora de declinar ante ella sus poderes.

2º. Para responder a los justos e insatisfechos -anhelos de España, el Gobierno provisional adopta como norma defensora de la estructura del Estado someter inmediatamente, en defensa del interés público, a juicio de responsabilidad los actos de gestión y autoridad pendientes de exámen al ser disuelto el Parlamento en 1923, así como los ulteriores, y abrir expediente de revisión en los organismos oficiales, civiles y militares, a fin de que no resulte consagrada la prevaricación ni acatada la arbitrariedad, habitual en el régimen que termina.

3º: El Gobierno provisional hace pública su decisión de respetar de manera plena la conciencia individual mediante la libertad de creencias y cultos, sin que el Estado en momento alguno pueda pedir al ciudadano revelación de sus convicciones religiosas.

4º. El Gobierno provisional orientará su actividad, no sólo en el acatamiento de la libertad personal y cuanto ha constituido en nuestro régimen constitucional el estatuto de los derechos ciudadanos, sino que aspira a ensancharlos, adoptando garantías de amparo para aquellos derechos, y reconociendo como uno de los principios de la moderna dogmática jurídica el de la personalidad sindical y corporativa, base del nuevo derecho social.

5º. El Gobierno provisional declara que la propiedad privada queda garantizada por la ley; en consecuencia, no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y previa la indemnización correspondiente. Mas este Gobierno, sensible al abandono -

absoluto en que ha vivido la inmensa masa campesina española, al -  
desinterés de que ha sido objeto la economía agraria del país, y a -  
la incongruencia del derecho que la ordena con los principios que ins  
piran y deben inspirar las legislaciones actuales, adopta como norma  
de actuación el reconocimiento de que el derecho agrario debe responde  
r a la función social de la tierra.

6º. El Gobierno provisional, a virtud de las razones que justifican la plenitud de su poder, incurriría en verdadero de  
lito si abandonase la República naciente a quienes desde fuertes posicio  
nes seculares y prevalidos de sus medios, pueden dificultar su consol  
idación. En consecuencia, el Gobierno provisional podrá someter --  
temporalmente los derechos del párrafo cuarto a un régimen de fiscal  
ización gubernativa, de cuyo uso dará asimismo cuenta circunstanci  
ada a las Cortes Constituyentes.



- 4) Anteproyecto de Constitución elaborado por la Comisión Jurídica Asesora y presentado el 6 de julio de 1931.

#### Título IV

#### PARLAMENTO

Art. 33. La potestad legislativa de la Nación se ejerce por dos Cámaras: el Congreso, al que corresponde la representación política, y el Senado, que representa los intereses sociales organizados.

Art. 34. El Congreso se compone de los Diputados elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto. Tendrán — derecho al voto todos los españoles mayores de veintitrés años, así varones como hembras.

La ley regulará las demás circunstancias necesarias para el ejercicio del sufragio.

Art. 35. Serán elegibles como Diputados todos los ciudadanos de la República mayores de veintitrés años, sin distinción de sexos, que reúnan las condiciones fijadas por la ley Electoral.

Los Diputados, una vez elegidos, representarán a la Nación. Su mandato durará cinco años, contados desde la fecha de la celebración de las elecciones generales.

Al terminar este plazo, se renovará totalmente el Congreso. Los Diputados serán reelegibles indefinidamente.

Art. 36. El Congreso de los Diputados podrá nombrar, en casos excepcionales, Comisiones de investigación, cuya fa-

cultades fijará.

Dichas Comisiones no tendrán nunca carácter judicial ni entorpecerán el ejercicio de las funciones del Gobierno.

Art. 37. El Senado se compondrá de 250 Senadores: 50 elegidos por las provincias o regiones con sus municipios; - 50 por las representaciones obreras de los grupos de Agricultura, - Industria y Comercio; 50 por las representaciones patronales; 50 por las Asociaciones de profesionales liberales, y otros 50 por las Universidades; Instituciones culturales y confesiones religiosas; todos en la forma que las leyes determinen.

Art. 38. El Senado no podrá ser disuelto. Cada uno de los grupos que lo integran será renovado por mitad cada cuatro años.

Art. 39. No podrán ser Diputados ni Senadores los militares y los marinos, a menos de hallarse en situación de retiro. La ley determinará los demás casos de incompatibilidad con los cargos de Diputado y Senador, así como sus retribuciones respectivas.

Art. 40. Los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones.

Cuando las Cortes estén reunidas, sólo podrán ser detenidos en flagrante delito. Su detención en cualquier caso será comunicada inmediatamente a la Cámara respectiva.

Si los jueces o Tribunales tuvieran que procesar a un Diputado o Senador, lo comunicarán a la Cámara a que pertenezca el inculcado, absteniéndose de dictar el auto de procesamiento --

hasta que transcurran treinta días, contados desde el siguiente al ingreso de la comunicación. Si transcurriere este plazo sin que la Cámara se pronunciara en ningún sentido, el juez dictará el auto de procesamiento.

El Congreso y el Senado, cuando están abiertos o, en otro caso, los miembros de su respectiva Comisión permanente, por mayoría absoluta de los que la integren, podrá acordar que quede sin efecto la detención o se suspenda el procesamiento hasta que termine el mandato del Diputado o Senador de quien se trate.

Los acuerdos adoptados por las Comisiones se estimarán revocados si la Cámara respectiva no los ratifica expresamente en alguna de sus diez primeras sesiones.

Art. 41. Las Cámaras se reunirán automáticamente el día 2 de octubre de cada año, y funcionarán, por lo menos, - cuatro meses consecutivos, salvo acuerdo en contrario del Congreso. El Senado sólo funcionará cuando lo haga el Congreso.

Art. 42. Cada una de las Cámaras tendrá facultades:

- 1º. Para resolver sobre la capacidad de sus miembros -- electos.
- 2º. Para nombrar el presidente, el vicepresidente y los secretarios parlamentarios y técnicos.
- 3º. Para acordar su presupuesto de gastos.
- 4º. Para dictar los reglamentos de su régimen interior.

Art. 43. La iniciativa de las leyes corresponde al Gobierno y a cada una de las Cámaras.

Los proyectos o proposiciones de ley que vote el

Congreso pasarán a deliberación del Senado. Si éste los acepta en su totalidad, serán sometidos a la promulgación del Jefe del Estado.

Si discrepa, devolverá el proyecto al Congreso, - el cual lo examinará nuevamente y lo someterá a votación. Si el Congreso acepta el dictamen del Senado, bastará para su aprobación definitiva el número de votos que el Reglamento del Congreso exija para la votación ordinaria de las leyes. En el caso de que el Congreso mantuviere el primitivo texto, necesitará para aprobarlo definitivamente el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que componen el Congreso.

Cuando el proyecto o proposición de ley hayan sido aprobados primeramente por el Senado, pasarán al Congreso, que los aprobará o desaprobará. Para acordar esto último, parcial o totalmente, será precisa la mayoría absoluta que establece el párrafo anterior.

Art. 44. Una ley especial determinará la organización y el funcionamiento de Consejos técnicos, referentes a las diversas actividades administrativas, y de un Consejo jurídico asesor de todas ellas. Su funcionamiento será autónomo.

Los proyectos de ley y los decretos de carácter - general habrán de ir acompañados del dictamen del Consejo o Consejos correspondientes.

El Congreso y el Senado podrán también pedirles dictámenes y encargarles la redacción de proposiciones de ley.

Art. 45. El Estado español reconoce como parte - integrante de su derecho positivo las normas universales de Derecho internacional.

Los Convenios internacionales, tanto los de carácter político-económico, como los concernientes a la regulación del trabajo, ratificados por España e inscritos en la Sociedad de las Naciones y que tengan el carácter de ley internacional, se considerarán parte constitutiva del Derecho español.

Todo Convenio internacional habrá de ser informado por el Consejo de Estado antes de su presentación al Parlamento.

No podrá sancionarse ley alguna en contradicción con dichos Convenios, si no son previamente denunciados conforme al procedimiento en ellos establecidos. La iniciativa de su denuncia habrá de ser sancionada por dos terceras partes del número de Diputados exigido para la votación de las leyes.

Una vez ratificado un Convenio internacional que afecte a la ordenación jurídica del Estado, el Gobierno presentará al Congreso, en plazo breve, los proyectos de ley necesarios para la ejecución de sus preceptos.

Art. 46. Cuando las Cámaras estuvieren cerradas o se hallare disuelto el Congreso, una Comisión integrada por dieciséis Diputados y ocho Senadores, elegidos del seno de sus respectivas Cámaras por el sistema de representación proporcional, entenderá, en la forma que determinan los artículos 40 y 48 de esta Constitución, de los derechos de urgencia propuestos por el Gobierno y de la detención y el procesamiento de Diputados y Senadores.

Art. 47. El Congreso, cuando así lo estimare conveniente, podrá autorizar al Gobierno para que éste legisle por decreto, acordado en Consejo de Ministros, sobre materias reservadas a la competencia del Poder legislativo.

Estas autorizaciones no podrán nunca tener carácter general y los decretos dictados en favor de las mismas se ajustarán estrictamente a las bases establecidas por el Congreso para cada materia concreta.

En ningún caso podrá autorizarse en esta forma aumento alguno de gastos que quebrante los preceptos del título VIII de la presente Constitución referentes a la Hacienda pública.

La autorización fijará el plazo de validez de los decretos, que nunca excederá de un año.

Art. 48. Si en período en que las Cortes están cerradas necesita el Gobierno, para atender a urgentes e imperiosas necesidades, dictar algún decreto que por contrariar una ley vigente o por cualquier otro motivo deba tener fuerza de ley, lo someterá a consulta del correspondiente Consejo técnico, del organismo a quien competa el asesoramiento jurídico del Gobierno y de la Comisión permanente de las Cámaras.

Las consultas serán simultáneas, y para evacuarlas el Gobierno podrá fijar plazo no inferior a quince días.

El Gobierno podrá publicar el decreto como ley, sólo en el caso de que obtenga el informe favorable de la Comisión permanente de las cámaras o el de los otros dos Cuerpos consultados.

Publicado el decreto, el Gobierno deberá presentar lo, como proyecto de ley, al Parlamento, en su reunión inmediata.

Art. 49. El Presidente del Consejo y los Ministros tienen voz en ambas Cámaras y voto solamente en aquella de la cual,

en su caso, formen parte. Deberán asistir a las Cámaras cuando -- sean por ellas requeridos.

Art. 50. El voto de censura contra el Gobierno sólo podrá ser acordado por el Congreso de los Diputados.

Deberá ser propuesto en forma motivada y por escrito que firme la cuarta parte de los Diputados que estén en posesión -- del cargo.

La proposición sera comunicada a todos los Diputados y no podrá ser discutida ni votada hasta pasados cinco días después de su presentación.

El Gobierno no se considerará obligado a dimitir si no se suma al voto de censura la mayoría absoluta de los Diputados -- que constituyan la Cámara.

Las mismas garantías se observarán para el voto de -- confianza o cualquiera otra proposición que implique indirectamente un voto de censura.

## Título V

### PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Art. 51. El Presidente de la República es el Jefe del - Estado y personifica a la Nación.

La ley determinará su dotación y sus honores. Ni aqué-lla ni éstos podrán alterarse durante el período de su magistratura.

Art. 52. El Presidente de la República será elegido por el Congreso y el Senado reunidos en Asamblea nacional.

La validez de la elección exige la presencia de los dos tercios de los miembros que formen la Asamblea y la mayoría absoluta de los votos emitidos.

Art. 53. Sólo serán elegibles los ciudadanos españoles mayores de cuarenta años que se hallen en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos.

Art. 54. No podrán ser elegibles ni tampoco considerados candidatos:

- a) Los ciudadanos naturalizados.
- b) Los militares en activo o en la reserva, ni los retirados que no llevaren diez años, cuando menos, en dicha situación.
- c) Los eclesiásticos, los ministros de las varias confesiones y religiosos profesos.
- d) Los miembros de las familias ex reinantes en España o en el extranjero, o reinantes en otros países, cualquiera que sea el grado de parentesco que los una con el jefe de las mismas.

Art. 55. El mandato del Presidente de la República durará seis años, y no podrá recaer dos veces seguidas en la misma persona.

Art. 56. El Presidente de la República jurará o prometerá ante las Cortes, solemnemente reunidas, fidelidad a la República y a la Constitución, acatamiento a la voluntad nacional, celo y diligencia en el desempeño de sus funciones para servicio de la justicia y del bien de España.

El período presidencial se considerará iniciado con la prestación del juramento o la promesa.



Art. 57. Treinta días antes de expirar el mandato presidencial, las Cámaras se reunirán, sin necesidad de convocatoria expresa, para elegir nuevo Presidente de la República.

Art. 58. Las Cámaras elegirán, al mismo tiempo y por igual procedimiento que el Presidente, un Vicepresidente de la República. Las condiciones para ser elegido Vicepresidente, la duración de su mandato y la fórmula de juramento o promesa serán las mismas que para el Presidente de la República.

Art. 59. En los casos de impedimento permanente, remoción, renuncia o muerte del Presidente de la República, las funciones presidenciales recaerán en el Vicepresidente. Este convocará las Cortes a sesión extraordinaria para que procedan a la elección de nuevo Presidente.

Si dejare transcurrir cinco días sin hacer dicha convocatoria, las Cámaras se constituirán por sí mismas y procederán a la elección.

En los casos de impedimento temporal, el Vicepresidente asumirá transitoriamente las funciones presidenciales.

Art. 60. El Presidente de la República nombra y separa libremente al Presidente del Gobierno y, a propuesta de éste, a los Ministros. Deberá, necesariamente, separa a aquél y a éstos de sus cargos en el caso de que las Cortes les negaran explícitamente su confianza.

Art. 61. Corresponde igualmente al Presidente de la República:

a) Conferir los empleos civiles y militares y expedir los títulos profesionales, de acuerdo con las leyes y reglamentos.

b) Autorizar los decretos ministeriales con el refrendo del titular del Departamento correspondiente, previo acuerdo del Consejo de Ministros.

c) Firmar los Tratados y Convenios internacionales, los cuales sólo obligarán a la Nación en el caso de que no contengan --- cláusulas secretas, hayan sido ratificados por una ley y estén registrados en la Sociedad de las Naciones.

d) Suscribir las medidas previas que exigiera la defensa de la integridad nacional.

El Presidente de la República no podrá firmar declaración alguna de guerra, sino en los casos de guerra justa, previstos en los Convenios internacionales, solemnemente ratificados por España y registrados en la Sociedad de las Naciones, que consideran la guerra fuera de ley; sólo después de agotadas las medidas defensivas que no tengan carácter bélico y de sometido el conflicto al procedimiento de conciliación arbitral establecido en dichos Convenios.

Cuando, aparte los Convenios internacionales de carácter general, la Nación estuviera ligada a otros países por Tratados especiales de conciliación y arbitraje, se aplicarán estos Tratados - en todo aquello que no estuviera en contradicción con los Convenios generales.

Cumplidos los anteriores requisitos, el Presidente de la República habrá de estar autorizado por una ley para firmar la declaración de guerra.

El Presidente de la República, atento al espíritu de los convenios internacionales, marcará las líneas directivas de la campaña, de acuerdo con el Consejo de Ministros.

No podrán emprenderse operaciones militares en las colonias o protectorados, sin dar cuenta a las Cortes en el plazo de quince días, y si estuvieran disueltas, a la Comisión Permanente.

Art. 62. El Presidente de la República podrá convocar las Cortes a sesión extraordinaria y suspenderla, siempre que así lo estimare oportuno.

Podrá también disolver el Congreso por decreto motivado, mas no le será permitido hacerlo dos veces consecutivas por la misma causa. El decreto de disolución comprenderá la convocatoria de nueva elección, para un plazo máximo de sesenta días. No podrá usar de este derecho cuando estuviere cerrado el Parlamento, ni en los cuatro meses anteriores a la expiración del mandato presidencial.

Art. 63. El Presidente promulgará las leyes sancionadas por las Cortes en el plazo de quince días, contados desde aquel en que la sanción le hubiere sido oficialmente comunicada.

Antes de promulgar las leyes, el Presidente podrá pedir al Congreso, en mensaje fundamentado, que someta la materia a nueva deliberación.

Si la ley volviera a ser aprobada con una mayoría de -- dos tercios, el Presidente la promulgará inexcusablemente.

Art. 64. Serán nulos y sin fuerza alguna de obligar los y mandatos del Presidente que no fueran refrendados por un Ministro.

La ejecución de dichos mandatos implicará responsabilidad penal.

Los Ministros, al refrendar los actos o mandatos del -- Presidente de la República, asumirán la plena responsabilidad política y civil de los mismos y participarán de la criminal que de ellos -

pueda derivarse.

Art. 65. El Presidente de la República es responsable - criminalmente de la infracción dolosa o por culpa grave de sus debe res y obligaciones constitucionales.

El Congreso, por acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros, decidirá si procede acusar al Presidente de la República - ante el Tribunal de Justicia Constitucional.

Mantenida la acusación por el Congreso, el Tribunal resolverá si la admite o no; en caso afirmativo, el Presidente quedará, desde luego, destituido, y la causa seguirá sus trámites.

Si el Tribunal constitucional declara la improcedencia de la acusación, el Congreso se considerará disuelto y se procederá a - una nueva convocatoria en los términos del artículo 62.

Una ley, que tendrá carácter constitucional, determinará el procedimiento para exigir la responsabilidad criminal del Presiden te ante el Tribunal de Justicia Constitucional.

## Título VI

### EL GOBIERNO

Art. 66. El Presidente del Consejo y los Ministros cons tituyen el Gobierno.

Art. 67. El Presidente del Consejo de Ministros dirige y representa la política general del Gobierno.

A los Ministros corresponde la alta dirección y gestión de los servicios públicos, asignados a los diferentes departamentos -

ministeriales.

Art. 68. A propuesta del Presidente del Consejo, podrá el Presidente de la República nombrar uno o más Ministros sin carte  
ra.

Art. 69. Los miembros del Gobierno tendrán la dotación que las Cortes determinen. Mientras ejerzan sus funciones no podrán desempeñar profesión alguna, ni intervenir directa o indirectamente en la dirección o gestión de ninguna empresa ni asociación privada.

Art. 70. El Consejo de Ministros deliberará principalmente sobre los proyectos de ley que ha de someter a las Cortes; el ejercicio de la potestad reglamentaria; los asuntos de carácter po  
lítico; y todos los decretos.

Art. 71. Los miembros del Consejo responden solidaria  
mente, ante el Congreso, de la política del Gobierno.

Art. 72. El Presidente del Consejo y los Ministros, -- son individualmente responsables, en el orden civil y en el criminal, por las infracciones de la Constitución y de las leyes.

En caso de delito, el Congreso ejercitará la acusación ante el Tribunal de Justicia Constitucional, en la forma que determi  
ne la ley.

## Título VIII

### HACIENDA PUBLICA

Art. 84. La formación del proyecto del Presupuesto co  
rresponde al Gobierno; su aprobación, al Parlamento. El Gobierno presentará, el día 2 de octubre de cada año, el proyecto de Presu--

puestos generales del Estado, al Congreso, expresando las alteraciones que haya hecho en los del año anterior, y acompañará al mismo un balance del último ejercicio, con arreglo a la ley.

La vigencia del Presupuesto será de un año; pero si no pudiera ser votado antes del primer día del ejercicio económico siguiente, regirá el del año anterior, siempre que hubiere sido discutido y votado por las Cortes.

Art. 85. El Parlamento no podrá presentar enmienda de aumento de créditos en ningún artículo ni capítulo del proyecto de -- Presupuesto.

Serán excepción a este principio los casos concretos de necesidad general e interés nacional. La proposición deberá ir firmada por la décima parte de los miembros de la Cámara respectiva, - y el acuerdo habrá de ser tomado por mayoría de dos tercios.

Art. 86. Para cada año económico no podrá haber sino un sólo Presupuesto; pero en él se incluirán, tanto en ingresos como en gastos, los de carácter ordinario y los de extraordinario.

No podrán existir Cajas especiales bajo ningún concepto - ni denominación.

Art. 87. El Presupuesto general se compondrá del estado de gastos, del de ingresos y, en su caso, de la ley del Presupuesto. Así el estado de gastos, como el de ingresos, serán ejecutivos - por el sólo voto de las Cortes para el período que éstas determinen y no requerirá, para su vigencia, la promulgación del Jefe del Estado.

Art. 88. El Presupuesto fijará la deuda flotante que podrá emitirse por el Gobierno dentro del año económico y quedará ---

extinguida durante la vida legal del Presupuesto o su prórroga, conforme al artículo 84 de la Constitución.

Art. 89. Salvo lo dispuesto en el artículo anterior, toda ley que autorice al Gobierno para tomar caudales a préstamo, habrá de contener las condiciones de éste, incluso el tipo nominal de interés, y, en su caso, de la amortización de la Deuda.

Las autorizaciones al Gobierno en este respecto se limitarán, cuando así lo estimen oportuno las Cortes, a las condiciones y tipo de negociación.

Art. 90. Salvo el caso de guerra y sólo por el tiempo - que duren las operaciones militares, el Presupuesto no podrá contener ninguna autorización al Gobierno para sobrepasar en el gasto la cifra absoluta consignada en el Presupuesto mismo. En consecuencia, no podrán existir los créditos llamados ampliables.

Art. 91. Los créditos consignados en el estado de gastos, representan las cantidades máximas asignadas a cada servicio, que no podrán ser alteradas ni rebasadas por el Gobierno. Por excepción cuando las Cortes no estuviesen reunidas, podrá el Gobierno conceder, bajo su responsabilidad, créditos o suplementos de crédito para cualquiera de los siguientes casos:

- a) Guerra o evitación de la misma.
- b) Perturbaciones graves de orden público o inminente - peligro de ellas.
- c) Calamidades públicas.
- d) Compromisos internacionales.

Las leyes especiales determinarán la tramitación de --  
estos créditos.

Art. 92. No podrá ser satisfecha por el Gobierno cantidad alguna, sin que exista consignación suficiente en el estado de --  
gastos. La mera existencia de crédito en el Presupuesto no implica  
autorización del gasto, el cual habrá de basarse en las facultades legalmente otorgadas al Gobierno.

Art. 93. Las cantidades consignadas en el Presupuesto  
de ingresos, excepto las provenientes de empréstitos, tienen el mero  
carácter de cifras de previsión.

Art. 94. Nadie estará obligado a pagar contribución que  
no esté votada por las Cortes o por las Corporaciones legalmente --  
autorizadas para imponerla.

La exacción de las contribuciones, impuestos, realiza--  
ción de las ventas y operaciones de crédito, se entenderán autoriza--  
das con arreglo a las leyes en vigor, pero no podrán exigirse ni realizarse  
por el Gobierno sin la previa autorización del estado de ingresos.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, se en--  
tenderán autorizadas las operaciones administrativas previas, ordenadas  
en las leyes.

Art. 95. La ley de Presupuestos, en los casos en que --  
se considere necesaria, contendrá solamente las normas aplicables a  
la ejecución del Presupuesto a que se refiera.

La vigencia de sus preceptos no se extenderá más allá --  
de la vigencia del Presupuesto mismo.



Art. 96. El Gobierno necesita estar autorizado por una ley para disponer de las propiedades del Estado y para tomar caudales a préstamos sobre el crédito de la Nación.

Art. 97. La Deuda pública está bajo la salvaguardia del Estado. Los créditos necesarios para satisfacer el pago de intereses y capitales, se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos - del Presupuesto y no podrán ser objeto de discusión mientras se ajusten estrictamente a las leyes que autorizaron la emisión. De idénticas garantías disfrutará, en general, toda operación que implique, -- directa o indirectamente, responsabilidad económica del Tesoro, siempre que se dé el mismo supuesto.

Art. 98. Las Haciendas de las Corporaciones locales o regionales, se basarán sobre sus propios impuestos y contribuciones sin que aquellos otros que figuren en el plan de ingresos de la República puedan ser objeto de recargo para este fin.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no será obstáculo - a las asignaciones que, en virtud de ley, puedan hacerse a las Ha-- ciendas regionales, de los productos de determinados monopolios e - impuestos que graven la transmisión o el consumo de los bienes.

Las normas de esta asignación no podrán en ningún caso, ser tales que directa o indirectamente beneficien a unas regio-- nes en perjuicio de otras.

Art. 99. En todo impuesto que haya de exigirse con -- arreglo a tarifa, cada uno de los tipos de ésta, habrá de ser vota-- do por el Parlamento, que no podrá en ningún caso delegar esta facultad en el Gobierno.

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior:

1º. Los aumentos de los impuestos ordinarios, cualquiera que sea su forma, y los impuestos extraordinarios, para caso de guerra, mientras duren las operaciones militares.

2º. La extensión de la aplicación de las tarifas por asimilación y analogía.

El Gobierno habrá de obtener siempre la aprobación de las Cortes, a lo más, dentro del año.

- 5) Proyecto de Constitución elaborado por la Comisión Parlamentaria nombrada a tal efecto, y presentado el 18 de -- agosto de 1931.

## Título V

### PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Art. 65. El Presidente de la República es el Jefe del Estado - y personifica la Nación.

La ley determinará su dotación y sus honores, que no podrán - ser alterados durante el período de su magistratura.

Art. 66. El Presidente de la República será elegido por sufragio universal, igual, directo y secreto.

Art. 67. Sólo serán elegibles los ciudadanos españoles mayores de cuarenta años que se hallen en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos.

Art. 68. No podrán ser elegibles ni tampoco propuestos para - candidatos.

a) Los ciudadanos naturalizados.

b) Los militares en activo o en la reserva, ni los retirados -- que no llevarán diez años, cuando menos, en dicha situación.

c) Los eclesiásticos, los ministros de las varias confesiones y religiosos profesos.

d) Los miembros de las familias ex reinantes en España o en - el extranjero, o reinantes en otros países, cualquiera que sea el grado de parentesco que los una con el jefe de las mismas.

Art. 69. El mandato del Presidente de la República durará seis años.

El cargo de Presidente de la República no podrá recaer dos veces seguidas en la misma persona.

Art. 70. El Presidente de la República prometerá ante el Congreso, solemnemente reunido, fidelidad a la República y a la Constitución.

Prestada esta promesa, se considerará iniciado el nuevo período presidencial.

Art. 71. La elección del nuevo Presidente de la República se celebrará treinta días antes de la expiración del mandato -- presidencial.

Art. 72. Se elegirá un Vicepresidente de la República al mismo tiempo y por igual procedimiento que el Presidente.

Las condiciones requeridas para ser elegido Vicepresidente, la duración de su mandato y la fórmula de promesa, serán -- las establecidas para el Presidente de la República.

Art. 73. El Vicepresidente asumirá las funciones presidenciales en los casos de impedimento permanente, remoción, renuncia o muerte del Presidente de la República. Será convocada la elección de Presidente en el plazo improrrogable de quince días, conforme a lo establecido en el art. 66.

Art. 74. El Presidente de la República nombrará y separará libremente al Presidente del Gobierno y, a propuesta de éste, a los Ministros. Deberá necesariamente separar a aquél y a éstos -- de sus cargos en el caso de que el Parlamento les negare explícita-- mente su confianza.

Art. 75. Corresponde también al Presidente de la República pública:

a) Declarar la guerra, conforme a los requisitos del artículo siguiente y firmar la paz.

b) Conferir los empleos civiles y militares y expedir los títulos profesionales, de acuerdo con las leyes y los reglamentos.

c) Autorizar los decretos ministeriales refrendados por el Ministro correspondiente, previo acuerdo del Gobierno.

d) Negociar, firmar y ratificar los Tratados y Convenios internacionales, que sólo obligarán a la Nación en el caso de que no contengan cláusulas secretas, hayan sido aprobados por una ley y estén registrados en la Sociedad de las Naciones.

e) Suscribir las medidas previas que exija la defensa de la integridad nacional.

Art. 76. El Presidente de la República no podrá firmar declaración alguna de guerra sino en los casos de guerra justa previstos en los Convenios internacionales, solemnemente ratificados por la Nación española, y registrados en la Sociedad de las Naciones, que consideran la guerra fuera de la ley, y sólo una vez agotados aquellos medios defensivos que no tengan carácter bélico y los procedimientos judiciales o de conciliación y arbitraje, establecidos en dichos Convenios.

Quando la Nación estuviera ligada a otros países por Tratados particulares de conciliación y arbitraje, se aplicarán éstos en todo lo que no contradiga los Convenios generales.

Cumplidos los anteriores requisitos, el Presidente de la República habrá de estar autorizado por una ley para firmar la declaración de guerra.

Art. 77. El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno, expedirá los Decretos, reglamentos e instrucciones necesarios para la ejecución de las leyes y la buena marcha de la Administración.

Art. 78. El Presidente, a propuesta y por acuerdo unánime del Gobierno, podrá estatuir por Decreto sobre materias reservadas a la competencia del Parlamento, en los casos excepcionales que requieran urgente decisión, o cuando así lo demande la defensa de la República y no esté reunido el Congreso o sí, a pesar de estarlo, las circunstancias apremiantes no permiten esperar al cumplimiento del trámite normal.

Los Decretos así dictados tendrán sólo carácter provisional y su vigencia estará limitada al tiempo que tarde el Congreso en resolver o legislar sobre la materia.

Art. 79. Si los Decretos dictados en virtud de los dispuesto en el artículo anterior vulnerasen los fundamentos del orden constitucional republicano o el legítimo funcionamiento de los órganos de la Constitución, el Congreso o la Comisión Permanente, cuando aquél no esté reunido, podrán decretar su inmediata anulación.

Art. 80. El Presidente de la República podrá convocar el Congreso con carácter extraordinario siempre que lo estime oportuno.

Podrá, asimismo, suspender las sesiones ordinarias del Congreso hasta dos veces durante el año parlamentario, salvo siempre lo preceptuado en el art. 58.

Si persistieran los motivos de suspensión y el Presidente estimara necesaria la disolución del Parlamento, la propondrá al pueblo conforme al procedimiento que regule la ley.

Si el resultado fuere negativo, quedará destituido el Presidente.

Art. 81. El Presidente podrá ser destituido antes de -- que expire su mandato, a propuesta del Parlamento, por decisión popular, que la ley regulará. La decisión del Parlamento requiere una mayoría de dos tercios.

Tomada esta decisión, el Presidente no podrá ejercer -- sus funciones. Si el pueblo votare contra la destitución, quedará disuelto el Parlamento.

Art. 82. El Presidente promulgará las leyes sancionadas por el Congreso, en el plazo de quince días contados desde aquel en que la sanción le hubiere sido oficialmente comunicada.

Si la ley es declarada urgente por las dos terceras partes de los votos emitidos por el Congreso, el Presidente procederá -- a su inmediata promulgación.

Antes de promulgar las leyes no declaradas urgentes, el Presidente podrá pedir al Congreso en mensaje razonado, que someta la materia a nueva deliberación.

Si la ley volviera a ser aprobada por una mayoría de -- dos tercios de votantes, el Presidente quedará obligado a promulgarla.

Art. 83. Serán nulos y sin fuerza alguna de obligar los actos y mandatos del Presidente que no estén refrendados por un Ministro.

La ejecución de dichos mandatos implicará responsabilidad penal.

Los Ministros, al refrendar los actos o mandatos del Presidente de la República, asumirán la plena responsabilidad política y civil de los mismos y participarán de la criminal que de ellos pueda derivarse.

Art. 84. El Presidente de la República es responsable criminalmente de la infracción delictiva de sus obligaciones constitucionales.

El Congreso, por acuerdo de las tres quintas partes de la totalidad de sus miembros, decidirá si procede acusar al Presidente de la República ante el Tribunal de Garantías Constitucionales.

Mantenida la acusación por el Congreso, el Tribunal resolverá si la admite o no. En caso afirmativo, el Presidente quedará, desde luego, destituido, procediéndose a nueva elección, y la causa seguirá sus trámites.

Si la acusación no fuese admitida, el Congreso quedará disuelto y se procederá a nueva convocatoria.

Una ley que tendrá carácter constitucional, determinará el procedimiento para exigir la responsabilidad criminal del Presidente de la República.

## Título VI

### GOBIERNO

Art. 85. El Presidente del Consejo y los Ministros constituyen el Gobierno.



Art. 86. El Presidente del Consejo de Ministros dirige y representa la política general del Gobierno.

A los Ministros corresponde la alta dirección y gestión de los servicios públicos asignados a los diferentes departamentos ministeriales.

Art. 87. El Presidente de la República, a propuesta -- del Presidente del Consejo, podrá nombrar uno o más Ministros sin cartera.

Art. 88. Los miembros del Gobierno tendrán la dotación que determine el Parlamento. Mientras ejerzan sus funciones, no podrán desempeñar profesión alguna, ni intervenir directa o indirectamente en la dirección o gestión de ninguna empresa ni asociación privada.

Art. 89. Corresponde al Consejo de Ministros, principalmente, elaborar los proyectos de ley que haya de someter al --- Parlamento; dictar Decretos; ejercer la potestad reglamentaria y deliberar sobre todos los asuntos de interés público.

Art. 90. Los miembros del Consejo responden ante el Congreso: solidariamente de la política del Gobierno e individualmente de su propia gestión ministerial.

Art. 91. El Presidente del Consejo y los Ministros son, además, individualmente responsables, en el orden civil y en el criminal por las infracciones de la Constitución y de las leyes.

En caso de delito, el Congreso ejercerá la acusación - ante el Tribunal de Garantías Constitucionales en la forma que la -- ley determine.

## Titulo VII

### CONSEJOS TECNICOS.

Art. 92. Una ley especial determinará la organización y funcionamiento de Consejos técnicos, con carácter autónomo, en los distintos sectores de la actividad de la Administración y de los intereses culturales y económicos de la Nación.

Art. 93. El Gobierno, salvo en caso de urgencia, deberá someter al examen del Consejo técnico respectivo, toda medida de importancia que afecte a las materias de su competencia, así como todo proyecto de ley, antes de presentarlo a la aprobación del Congreso. Acompañará al proyecto presentado al Congreso el informe del Consejo, que podrá proponer, si así lo creyere conveniente, una distinta regulación de la materia.

El Gobierno podrá también encomendar a un Consejo -- técnico la redacción de un proyecto de ley o de un reglamento.

Art. 94. El Congreso, a propuesta del número de Diputados exigido para presentar una proposición de ley, podrá encomendar a un Consejo técnico la preparación de una determinada ley, que servirá de base a los trabajos de la Comisión parlamentaria correspondiente. En este caso, como en el artículo anterior, cuando el informe del Consejo técnico se aparte del proyecto del Gobierno, será oído por la Comisión un delegado de dicho Consejo

## Título IX

### HACIENDA PUBLICA

Art. 104. La formación del proyecto de Presupuestos --

corresponde al Gobierno; su aprobación, al Parlamento. El Gobierno presentará al mismo, el día 2 de octubre de cada año, el proyecto de Presupuestos generales del Estado para el siguiente.

La vigencia del Presupuesto será de un año.

Art. 105. Para cada año económico no podrá haber sino un solo Presupuesto; pero en él serán incluídos, tanto en ingresos como en gastos, los de carácter ordinario.

En caso de necesidad perentoria, a juicio de la mayoría absoluta del Parlamento, podrá autorizarse un Presupuestos extraordinario.

No podrán existir Cajas especiales bajo ningún concepto ni denominación.

Art. 106. El Presupuesto general será ejecutivo por el solo voto del Parlamento, y no requerirá, para su vigencia, la promulgación del Jefe de Estado.

Art. 107. El Presupuesto fijará la deuda flotante que podrá el Gobierno emitir dentro del año económico y que quedará extinguida durante la vida legal del Presupuesto.

Art. 108. Salvo lo dispuesto en el artículo anterior toda ley que autorice al Gobierno para tomar caudales a préstamo habrá de contener las condiciones de éste, incluso el tipo nominal de interés, y, en su caso, de la amortización de la Deuda.

Las autorizaciones al Gobierno en este respecto se limitarán cuando así lo estime oportuno el Parlamento, a las condiciones y al tipo de negociación.

Art. 109. El Presupuesto no podrá contener ninguna autorización que permita al Gobierno sobrepasar en el gasto la cifra absoluta consignada en el Presupuesto, salvo caso de guerra. En consecuencia, no podrán existir los créditos llamados ampliables.

Art. 110. Los créditos consignados en el estado de -- gastos representan las cantidades máximas asignadas a cada servicio, que no podrán ser alteradas ni rebasadas por el Gobierno. Por excepción, cuando el Parlamento no estuviere reunido, podrá el Gobierno conceder, bajo su responsabilidad, créditos o suplementos de crédito para cualquiera de los siguientes casos:

- a) Guerra o evitación de la misma.
- b) Perturbaciones graves de orden público o inminente peligro de ellas.
- c) Calamidades públicas.
- d) Compromisos internacionales.

Las leyes especiales determinarán la tramitación de - estos créditos.

Art. 111. Nadie estará obligado a pagar contribución que no esté votada por el Parlamento o por las Corporaciones legalmente autorizadas para imponerla.

La exacción de contribuciones, impuestos y tasas y la realización de ventas y operaciones de crédito se entenderán autorizadas con arreglo a las leyes en vigor, pero el Gobierno no podrá exigir las ni realizarlas sin la previa autorización del estado de ingresos.

No obstante, se entenderán autorizadas las operaciones administrativas previas, ordenadas en las leyes.

Art. 112. La ley de Presupuestos, cuando se considere necesario, contendrá solamente las normas aplicables a la ejecución del Presupuesto a que se refiere.

La vigencia de sus preceptos no se extenderá más allá de la vigencia del Presupuesto mismo.

Art. 113. El Gobierno necesita estar autorizado por una ley para disponer de las propiedades del Estado y para tomar caudales a préstamo sobre el crédito de la Nación.

Art. 114. La Deuda pública está bajo la salvaguardia del Estado. Los créditos necesarios para satisfacer el pago de intereses y capitales se entenderán siempre incluídos en el estado de -- gastos del Presupuesto y no podrán ser objeto de discusión mientras se ajusten estrictamente a las leyes que autorizaron la emisión. De -- idénticas garantías disfrutará, en general, toda operación que implique, directa o indirectamente, responsabilidad económica del Tesoro, siempre que se dé el mismo supuesto.

Art. 115. Las Haciendas de las Corporaciones locales o regionales se basarán sobre sus propios impuestos y contribuciones, sin que aquellos otros que figuren en el plan de ingresos de la República puedan ser objeto de recargo para este fin.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no será obstáculo -- a las asignaciones que, en virtud de la ley, puedan hacerse a las Haciendas regionales, de los productos de determinados monopolios e -- impuestos que graven la transmisión o el consumo de los bienes.

Las normas de esta asignación no podrán, en ningún -- caso, ser tales que directa o indirectamente beneficien a unas regiones en perjuicio de otras.

Art. 116. Los impuestos que figuren en el plan general de los ingresos de la República serán exigidos en toda la Na--ción a los mismos tipos y con las mismas modalidades y por las mismas autoridades y funcionarios de la Administración general del Estado, quedando, en consecuencia, prohibido el establecimiento de cupos, conciertos y contingentes en cuanto a dichas contribuciones - e impuestos se refiere.

- 6) Constitución de la Segunda República de 9 de diciembre de 1931, publicada en la Gaceta de Madrid de la misma fecha.

Título Preliminar. - Disposiciones Generales.

Artículo 1º. España es una República democrática de -  
trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y  
de Justicia.

Los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo.

La República constituye un Estado integral, compatible  
con la autonomía de los Municipios y las Regiones.

La bandera de la República española es roja, amarilla  
y morada.

Art. 2º. Todos los españoles son iguales ante la ley.

Art. 3º. El Estado español no tiene religión oficial.

Art. 4º. El castellano es el idioma oficial de la Repú-  
blica. Todo español tiene obligación de saberlo y derecho a usarlo,  
sin perjuicio de los derechos que las leyes del Estado reconozcan a  
las lenguas de las provincias o regiones.

Salvo que se disponga en leyes especiales, a nadie se  
le podrá exigir el conocimiento ni el uso de ninguna lengua regional.

Art. 5º. La capitalidad de la República se fija en Ma-  
drid.

Art. 6º. España renuncia a la guerra como instrumen-  
to de política nacional.

Art. 7º. El Estado español acatará las normas universales del Derecho internacional, incorporándolas a su derecho positivo.

### Título I. - Organización nacional

Art. 8º. El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios -- mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan -- en régimen de autonomía.

Los territorios de soberanía del norte de Africa se organizarán en régimen autónomo en relación directa con el Poder central.

Art. 9º. Todos los Municipios de la República serán -- autónomos en las materias de su competencia y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Concejo abierto.

Los alcaldes serán designados siempre por elección directa del pueblo o por el Ayuntamiento.

Art. 10. Las provincias se constituirán por los Municipios mancomunados conforme a una ley que determinará su régimen, sus funciones y la manera de elegir el órgano gestor de sus fines político-administrativos.

En su término jurisdiccional entrarán los propios Municipios que actualmente las forman, salvo las modificaciones que autorice la ley, con los requisitos correspondientes.

En las islas Canarias, además, cada isla formará una categoría orgánica provista de un Cabildo insular como Cuerpo gestor



de sus intereses peculiares, con funciones y facultades administrativas iguales a las que la ley asigne al de las provincias.

Las islas Baleares podrán optar por un régimen idéntico.

Art. 11. Si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas, comunes, acordaran organizarse en región autónoma para formar un núcleo político-administrativo, dentro del Estado español, presentarán su Estatuto con arreglo a lo establecido en el artículo 12.

En ese Estatuto podrán recabar para sí, en su totalidad o parcialmente, las atribuciones que se determinan en los artículos 15, 16 y 18 de esta Constitución, sin perjuicio, en el segundo -- caso, de que puedan recabar todas o parte de las restantes por el -- mismo procedimiento establecido en este Código fundamental.

La condición de limítrofe no es exigible a los territorios insulares entre sí.

Una vez aprobado el Estatuto, será la ley básica de la organización político-administrativa de la región autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

Art. 12. Para la aprobación del Estatuto de la región autónoma se requieren las siguientes condiciones:

a) Que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos o, cuando menos, aquellos cuyos Municipios comprendan las dos terce--ras partes del Censo electoral de la región.

b) Que lo acepten, por el procedimiento que señale la ley Electoral, por lo menos las dos terceras partes de los electores

inscritos en el Censo de la región. Si el plebiscito fuere negativo, - no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta transcurridos -- cinco años.

c) Que lo aprueben las Cortes.

Los Estatutos regionales serán aprobados por el Con-- greso siempre que se ajusten al presente Título y no contengan, en - caso alguno, preceptos contrarios a la Constitución, y tampoco a las leyes orgánicas del Estado en las materias no transmisibles al po-- der regional, sin perjuicio de la facultad que a las Cortes reconocen los artículos 15 y 16.

Art. 13. En ningún caso se admite la Federación de re giones autónomas.

Art. 14. Son de la exclusiva competencia del Estado es pañol la legislación y la ejecución directa en las materias siguientes:

1a. Adquisición y pérdida de la nacionalidad y regulación de los derechos y deberes constitucionales.

2a. Relación entre las Iglesias y el Estado y régimen de cul tos.

3a. Representación diplomática y consular y, en general, la del Estado en el exterior; declaración de guerra; Tratados de paz; - régimen de Colonias y Protectorados, y toda clase de relaciones in- ternacionales.

4a. Defensa de la seguridad pública en los conflictos de ca- rácter suprarregional o extrarregional.

5a. Pesca marítima.

6a. Deuda del Estado.

7a. Ejército, Marina de guerra y Defensa nacional.

8a. Régimen arancelario, Tratados de Comercio, Aduanas y libre circulación de las mercancías.

9a. Abanderamiento de buques mercantes, sus derechos y -- beneficios e iluminación de costas.

10. Régimen de extradición.

11. Jurisdicción del Tribunal Supremo, salvo las atribucio-- nes que se reconozcan a los Poderes regionales.

12. Sistema monetario, emisión fiduciaria y ordenación ban-- caria.

13. Régimen general de comunicaciones, líneas aéreas, co-- rreos, telégrafos, cables submarinos y radiocomunicación.

14. Aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas, cuando las aguas discurren fuera de la región autónoma o el trans-- porte de la energía salga de su término.

15. Defensa sanitaria en cuanto afecte a intereses extrarre-- gionales.

16. Policía de fronteras, inmigración, emigración y extran-- jería.

17. Hacienda general del Estado.

18. Fiscalización de la producción y el comercio de armas.

Art. 15. Corresponde al Estado español la legislación,

y podrá corresponder a las regiones autónomas la ejecución, en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes, sobre las siguientes materias:

1a. Legislación penal, social, mercantil y procesal, y en cuando a la legislación civil, la forma del matrimonio, la ordenación de los registros e hipotecas, las bases de las obligaciones contractuales y la regulación de los Estatutos, personal, real y formal, para coordinar la aplicación y resolver los conflictos entre las distintas legislaciones civiles de España.

La ejecución de las leyes sociales será inspeccionada por el Gobierno de la República, para garantizar su estricto cumplimiento y el de los Tratados internacionales que afecten a la materia.

2a. Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.

3a. Eficacia de los comunicados oficiales y documentos públicos.

4a. Pesas y medidas.

5a. Régimen minero y bases mínimas sobre montes, agricultura y ganadería, en cuanto afecte a la defensa de la riqueza y a la coordinación de la economía nacional.

6a. Ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y puertos de interés general, quedando a salvo para el Estado la reversión y policía de los primeros y la ejecución directa que pueda reservarse.

7a. Bases mínimas de la legislación sanitaria interior.

8a. Régimen de seguros generales y sociales.

9a. Legislación de aguas, caza y pesca fluvial.

10. Régimen de Prensa, Asociaciones, reuniones y espectáculos públicos.

11. Derecho de expropiación, salvo siempre la facultad del - Estado para ejecutar por sí sus obras peculiares.

12. Socialización de riquezas naturales y empresas económicas, delimitándose por la legislación la propiedad y las facultades -- del Estado y de las regiones.

13. Servicios de aviación civil y radiodifusión.

Art. 16. En la materias no comprendidas en los dos - artículos anteriores, podrán corresponder a la competencia de las -- regiones autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa, -- conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes.

Art. 17. En las regiones autónomas no se podrá regu- lar ninguna materia con diferencia de trato entre los naturales del - país y los demás españoles.

Art. 18. Todas las materias que no estén explícitamente reconocidas en su Estatuto a la región autónoma, se reputarán pro- pias de la competencia del Estado; pero éste podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley.

Art. 19. El Estado podrá fijar, por medio de una ley, aquellas bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislati-- vas de las regiones autónomas, cuando así lo exigiera la armonía en tre los intereses locales y el interés general de la República. Corresponde al Tribunal de Garantías Constitucionales la apreciación previa de esta necesidad.

Para la aprobación de esta ley se necesitará el voto favorable de las dos terceras partes de los Diputados que integren las Cortes.

En las materias reguladas por una ley de Bases de la República las regiones podrán estatuir lo pertinente, por ley o por ordenanza.

Art. 20. Las leyes de la República serán ejecutadas en las regiones autónomas por sus autoridades respectivas, excepto aquellas cuya aplicación esté atribuída a órganos especiales o en cuyo texto se disponga lo contrario, siempre conforme a lo establecido en este Título.

El Gobierno de la República podrá dictar Reglamentos para la ejecución de sus leyes, aún en los casos en que esta ejecución corresponda a las autoridades regionales.

Art. 21. El derecho del Estado español prevalece sobre el de las regiones autónomas en todo lo que no esté atribuído a la exclusiva competencia de éstas en sus respectivos Estatutos.

Art. 22. Cualquiera de las provincias que formen una región autónoma o parte de ella podrá renunciar a su régimen y volver al de provincia directamente vinculada al Poder central. Para tomar este acuerdo será necesario que lo proponga la mayoría de - sus Ayuntamientos y lo acepten, por lo menos, dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la provincia.

## Título II. - Nacionalidad.

Art. 23. Son españoles:

1º. Los nacidos, dentro o fuera de España, de padre o ma-

dre españoles.

2º. Los nacidos en territorio español de padres extranjeros, siempre que opten por la nacionalidad española en la forma que las leyes determinen.

3º. Los nacidos en España de padres desconocidos.

4º. Los extranjeros que obtengan carta de naturaleza y los que sin ella hayan ganado vecindad en cualquier pueblos de la República, en los términos y condiciones que prescriban las leyes.

La extranjera que case con español, conservará su nacionalidad de origen o adquirirá la de su marido, previa opción regulada por las leyes de acuerdo con los Tratados internacionales.

Una ley establecerá el procedimiento que facilite la adquisición de la nacionalidad a las personas de origen español que residan en el extranjero.

Art. 24. La calidad de español se pierde:

1º. Por entrar al servicio de las armas de una potencia extranjera sin licencia del Estado español, o por aceptar empleo de -- otro Gobierno que lleve anejo ejercicio de autoridad o jurisdicción.

2º. Por adquirir voluntariamente naturaleza en país extranjero.

A base de una reciprocidad internacional efectiva y mediante los requisitos y trámites que fijará una ley, se concederá ciudadanía a los naturales de Portugal y países hispánicos de América, - comprendido el Brasil, cuando así lo soliciten y residan en territorio español, sin que pierdan ni modifiquen su ciudadanía de origen.

En estos mismos países, si sus leyes no lo prohíben, aún cuando no reconozcan el derecho de reciprocidad, podrán naturalizarse los españoles sin perder su nacionalidad de origen.

Título III. - Derechos y deberes de los españoles.

Capítulo I. - Garantías individuales y políticas.

Art. 25. No podrán ser fundamento de privilegio jurídico: la naturaleza, la filiación, el sexo, la clase social, la riqueza, las ideas políticas ni las creencias religiosas.

El Estado no reconoce distinciones y títulos nobiliarios.

Art. 26. Todas las confesiones religiosas serán consideradas como Asociaciones sometidas a una ley especial.

El Estado, las regiones, las provincias y los Municipios no mantendrán, favorecerán, ni auxiliarán económicamente a las Iglesias, Asociaciones e Instituciones religiosas.

Una ley especial regulará la total extinción, en un plazo máximo de dos años, del presupuesto del Clero.

Quedan disueltas aquellas Ordenes religiosas que estatutariamente impongan, además de los tres votos canónicos, otro especial de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado. Sus bienes serán nacionalizados y afectados a fines benéficos y docentes.

Las demás órdenes religiosas se someterán a una ley especial votada por estas Cortes Constituyentes y ajustada a las siguientes bases:

1a. Disolución de las que, por sus actividades, constituyan -



un peligro para la seguridad del Estado.

2a. Inscripción de las que deban subsistir, en un Registro especial dependiente del Ministerio de Justicia.

3a. Incapacidad de adquirir y conservar, por sí o por persona interpuesta, más bienes que los que, previa justificación, se destinan a su vivienda o al cumplimiento directo de sus fines privativos.

4a. Prohibición de ejercer la industria, el comercio o la enseñanza.

5a. Sumisión a todas las leyes tributarias del país.

6a. Obligación de rendir anualmente cuentas al Estado de la inversión de sus bienes en relación con los fines de la Asociación.

Los bienes de las Ordenes religiosas podrán ser nacionalizados.

Art. 27. La libertad de conciencia y el derecho de profesar y practicar libremente cualquier religión quedan garantizados en el territorio español, salvo el respeto debido a las exigencias de la -moral pública.

Los cementerios estarán sometidos exclusivamente a la jurisdicción civil. No podrá haber en ellos separación de recintos -- por motivos religiosos.

Todas las confesiones podrán ejercer sus cultos privadamente. Las manifestaciones públicas del culto habrán de ser, en -cada caso, autorizadas por el Gobierno.

Nadie podrá ser compelido a declarar oficialmente sus creencias religiosas.

La condición religiosa no constituirá circunstancia modificativa de la personalidad civil ni política, salvo lo dispuesto en esta Constitución para el nombramiento de Presidente de la República y para ser Presidente del Consejo de Ministros.

Art. 28. Sólo se castigarán los hechos declarados punibles por ley anterior a su perpetración. Nadie será juzgado sino por juez competente y conforme a los trámites legales.

Art. 29. Nadie podrá ser detenido ni preso sino por causa de delito. Todo detenido será puesto en libertad o entregado a la autoridad judicial, dentro de las veinticuatro horas siguientes al acto de la detención.

Toda detención se dejará sin efecto o se elevará a prisión, dentro de las setenta y dos horas de haber sido entregado el detenido al juez competente.

La resolución que se dictare será por auto judicial y se notificará al interesado dentro del mismo plazo.

Incurrirán en responsabilidad las autoridades cuyas órdenes motiven infracción de este artículo, y los agentes y funcionarios que las ejecuten, con evidencia de su ilegalidad.

La acción para perseguir estas infracciones será pública, sin necesidad de prestar fianza ni caución de ningún género.

Art. 30. El Estado no podrá suscribir ningún Convenio o Tratado internacional que tenga por objeto la extradición de delinquentes políticosociales.

Art. 31. Todo español podrá circular libremente por el territorio nacional y elegir en él su residencia y domicilio, sin -- que pueda ser compelido a mudarlos a no ser en virtud de sentencia

ejecutoria.

El derecho a emigrar o inmigrar queda reconocido y no está sujeto a más limitaciones que las que la ley establezca.

Una ley especial determinará las garantías para la expulsión de los extranjeros del territorio español.

El domicilio de todo español o extranjero residente en España es inviolable. Nadie podrá entrar en él sino en virtud de mandamiento de juez competente. El registro de papeles y efectos se -- practicará siempre en presencia del interesado o de una persona de -- su familia, y, en su defecto, de dos vecinos del mismo pueblo.

Art. 32. Queda garantizada la inviolabilidad de la correspondencia en todas sus formas, a no ser que se dicte auto judicial en contrario.

Art. 33. Toda persona es libre de elegir profesión. Se reconoce la libertad de industria y comercio, salvo las limitaciones -- que, por motivos económicos y sociales de interés general, impongan las leyes.

Art. 34. Toda persona tiene derecho a emitir libremente sus ideas y opiniones, valiéndose de cualquier medio de difusión, sin sujetarse a la previa censura.

En ningún caso podrá recogerse la edición de libros y periódicos sino en virtud de mandamiento de juez competente.

No podrá decretarse la suspensión de ningún periódico sino por sentencia firme.

Art. 35. Todo español podrá dirigir peticiones, individual y colectivamente, a los Poderes públicos y a las autoridades. -

Este derecho no podrá ejercerse por ninguna clase de fuerza armada.

Art. 36. Los ciudadanos de uno y otro sexo, mayores de veintitrés años, tendrán los mismos derechos electorales conforme determinen las leyes.

Art. 37. El Estado podrá exigir de todo ciudadano su prestación personal para servicios civiles o militares, con arreglo a las leyes.

Las Cortes, a propuesta del Gobierno, fijarán todos los años el contingente militar.

Art. 38. Queda reconocido el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas.

Una ley especial regulará el derecho de reunión al aire libre y el de manifestación.

Art. 39. Los españoles podrán asociarse o sindicarse libremente para los distintos fines de la vida humana, conforme a las leyes del Estado.

Los Sindicatos y Asociaciones están obligados a inscribirse en el Registro público correspondiente, con arreglo a la ley.

Art. 40. Todos los españoles, sin distinción de sexo, son admisibles a los empleos y cargos públicos según su mérito y capacidad, salvo las incompatibilidades que las leyes señalen.

Art. 41. Los nombramientos, excedencias y jubilaciones de los funcionarios públicos se harán conforme a las leyes. Su inamovilidad se garantiza por la Constitución. La separación del servicio, las suspensiones y los traslados sólo tendrán lugar por causas

justificadas, previstas en la ley.

No se podrá molestar ni perseguir a ningún funcionario público por sus opiniones políticas, sociales o religiosas.

Si el funcionarios público, en el ejercicio de su cargo, infringe sus deberes con perjuicio de tercero, el Estado o la Corporación a quien sirva serán subsidiariamente responsables de los daños y perjuicios consiguientes, conforme determine la ley.

Los funcionarios civiles podrán constituir Asociaciones profesionales que no impliquen injerencia en el servicio público que les estuviere encomentado. Las Asociaciones profesionales de funcionarios se regularán por una ley. Estas Asociaciones podrán recurrir ante los Tribunales contra los acuerdos de la superioridad que vulnen los derechos de los funcionarios.

Art. 42. Los derechos y garantías consignados en los artículos 29, 31, 34, 38 y 39 podrán ser suspendidos, total o parcialmente, en todo el territorio nacional o en parte de él, por decreto del Gobierno, cuando así lo exija la seguridad del Estado, en casos de notoria e inminente gravedad.

Si las Cortes estuviesen reunidas, resolverán sobre la suspensión acordada por el Gobierno.

Si estuviesen cerradas, el Gobierno deberá convocarlas para el mismo fin en el plazo máximo de ocho días. A falta de convocatoria se reunirán automáticamente el noveno día. Las Cortes no podrán ser disueltas antes de resolver mientras subsista la suspensión de garantías.

Si estuvieran disueltas, el Gobierno dará inmediata cuenta a la Diputación Permanente establecida en el artículo 62, que resolverá con iguales atribuciones que las Cortes.

El plazo de suspensión de garantías constitucionales no podrá exceder de treinta días. Cualquier prórroga necesitará acuerdo previo de las Cortes o de la Diputación Permanente en su caso.

Durante la suspensión regirá, para el territorio a que se aplique, la ley de Orden público.

En ningún caso podrá el Gobierno extrañar o deportar a los españoles, ni desterrarlos a distancia superior a 250 kilómetros de su domicilio.

## Capítulo II. - Familia, Economía y Cultura.

Art. 43. La familia está bajo la salvaguardia especial del Estado. El matrimonio se funda en la igualdad de derechos para ambos sexos, y podrá disolverse por mutuo disenso o a petición de cualquiera de los cónyuges, con alegación en este caso de justa causa.

Los padres están obligados a alimentar, asistir, educar e instruir a sus hijos. El Estado velará por el cumplimiento de estos deberes y se obliga subsidiariamente a su ejecución.

Los padres tienen para con los hijos habidos fuera del matrimonio los mismos deberes que respecto de los nacidos en él.

Las leyes civiles regularán la investigación de la paternidad.

No podrá consignarse declaración alguna sobre la legitimidad o ilegitimidad de los nacimientos ni sobre el estado civil de los padres, en las actas de inscripción, ni en filiación alguna.

El Estado prestará asistencia a los enfermos y ancianos.

nos, y protección a la maternidad y a la infancia, haciendo suya la "Declaración de Ginebra" o tabla de los derechos del niño.

Art. 44. Toda riqueza del país, sea quien fuere su -- dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y - afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la Constitución y a las leyes.

La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes.

Con los mismos requisitos la propiedad podrá ser socializada.

Los servicios públicos y las explotaciones que afecten al interés común pueden ser nacionalizados en los casos en que la - necesidad social así lo exija.

El Estado podrá intervenir por ley la explotación y -- coordinación de industrias y empresas cuando así lo exigieran la racionalización de la producción y los intereses de la economía nacional.

En ningún caso se impondrá la pena de confiscación de bienes.

Art. 45. Toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño, constituye tesoro cultural de la Nación, y estará bajo la salvaguardia del Estado, que podrá prohibir su exportación y enajenación y decretar las expropiaciones legales que estima re oportunas para su defensa. El Estado organizará un registro de - la riqueza artística e histórica, asegurará su celosa custodia y atenderá a su perfecta conservación.

El Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico o histórico.

Art. 46. El trabajo, en sus diversas formas, es una obligación social y gozará de la protección de las leyes.

La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres y de los jóvenes y especialmente la protección a la maternidad, la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar; las vacaciones anuales remuneradas; las condiciones del obrero español en el extranjero; las instituciones de cooperación; la relación económico-jurídica de los factores que integran la producción; la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las empresas, y todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores.

Art. 47. La República protegerá al campesino y a este fin legislará, entre otras materias, sobre el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos, crédito agrícola, indemnización por pérdida de cosechas, cooperativas de producción y consumo, cajas de previsión, escuelas prácticas de agricultura y granjas de experimentación agropecuarias, obras para riego y vías rurales de comunicación.

La República protegerá en términos equivalentes a los pescadores.

Art. 48. El servicio de la cultura es atribución esencial del Estado, y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada.

La enseñanza primaria será gratuita y obligatoria.



Los maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial son funcionarios públicos. La libertad de cátedra queda re conocida y garantizada.

La República legislará en el sentido de facilitar a los españoles económicamente necesitados el acceso a todos los grados de enseñanza, a fin de que no se halle condicionado más que por la aptitud y la vocación.

La enseñanza será laica, hará del trabajo el eje de su actividad metodológica y se inspirará en ideales de solidaridad humana.

Se reconoce a las Iglesias el derecho, sujeto a inspección del Estado, de enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos.

Art. 49. La expedición de títulos académicos y profesionales corresponde exclusivamente al Estado, que establecerá las pruebas y requisitos necesarios para obtenerlos aún en los casos en que los certificados de estudios procedan de centros de enseñanza de las regiones autónomas. Una ley de Instrucción pública determinará la edad escolar para cada grado, la duración de los períodos de escolaridad, el contenido de los planes pedagógicos y las condiciones en que se podrá autorizar la enseñanza en los establecimientos privados.

Art. 50. Las regiones autónomas podrán organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas, de acuerdo con las facultades que se concedan en sus Estatutos. Es obligatorio el estudio de la lengua castellana, y ésta se usará también como instrumento de enseñanza en todos los centros de instrucción primaria y secundaria de las regiones autónomas. El Estado podrá mantener o crear en ellas instituciones docentes de todos los grados en el idioma oficial -

de la República.

El Estado ejercerá la suprema inspección en todo el territorio nacional para asegurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este artículo y en los dos anteriores.

El Estado atenderá a la expansión cultural de España estableciendo delegaciones y centros de estudio y enseñanza en el extranjero y preferentemente en los países hispanoamericanos.

#### Título IV. - Las Cortes.

Art. 51. La potestad legislativa reside en el pueblo, que la ejerce por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados.

Art. 52. El Congreso de los Diputados se compone - de los representantes elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto.

Art. 53. Serán elegibles para Diputados todos los ciudadanos de la República mayores de veintitrés años, sin distinción de sexo ni de estado civil, que reunan las condiciones fijadas por la ley Electoral.

Los Diputados, una vez elegidos, representan a la Nación. La duración legal del mandato será de cuatro años, contados a partir de la fecha en que fueron celebradas las elecciones generales. Al terminar este plazo se renovará totalmente el Congreso. Sesenta días, a lo sumo, después de expirar el mandato o de ser disueltas - las Cortes, habrán de verificarse las nuevas elecciones. El Congreso se reunirá a los treinta días, como máximo, después de la elección. Los Diputados serán reelegibles indefinidamente.

Art. 54. La ley determinará los casos de incompatibilidad de los Diputados, así como su retribución.

Art. 55. Los Diputados son inviolables por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo.

Art. 56. Los Diputados sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito.

La detención será comunicada inmediatamente a la --  
Cámara o a la Diputación Permanente.

Si algún juez o Tribunal estimare que debe dictar auto de procesamiento contra un Diputado, lo comunicará así al Congreso, exponiendo los fundamentos que considere pertinentes.

Transcurridos sesenta días, a partir de la fecha en -  
que la Cámara hubiese acusado recibo del oficio correspondiente, sin tomar acuerdo respecto del mismo, se entenderá denegado el suplicatorio.

Toda detención o procesamiento de un Diputado quedará sin efecto cuando así lo acuerde el Congreso, si está reunido, o la Diputación Permanente cuando las sesiones estuvieren suspendidas o la Cámara disuelta.

Tanto el Congreso como la Diputación Permanente, -  
según los casos antes mencionados, podrán acordar que el juez suspenda todo procedimiento hasta la expiración del mandato parlamentario del Diputado objeto de la acción judicial.

Los acuerdos de la Diputación Permanente se entenderán revocados si reunido el Congreso no los ratificara expresamente en una de sus veinte primeras sesiones.

Art. 57. El Congreso de los Diputados tendrá facultad para resolver sobre la validez de la elección y la capacidad de sus miembros electos y para adoptar su Reglamento de régimen interior.

Art. 58. Las Cortes se reunirán sin necesidad de convocatoria el primer día hábil de los meses de febrero y octubre de cada año y funcionarán, por lo menos, durante tres meses en el primer período y dos en el segundo.

Art. 59. Las Cortes disueltas se reúnen de pleno derecho y recobran su potestad como Poder legítimo del Estado, desde el momento en que el Presidente no hubiese cumplido, dentro del plazo, la obligación de convocar las nuevas elecciones.

Art. 60. El Gobierno y el Congreso de los Diputados tienen la iniciativa de las leyes.

Art. 61. El Congreso podrá autorizar al Gobierno para que éste legisle por decreto, acordado en Consejo de Ministros, sobre materias reservadas a la competencia del Poder legislativo.

Estas autorizaciones no podrán tener carácter general, y los decretos dictados en virtud de las mismas se ajustarán estrictamente a las bases establecidas por el Congreso para cada materia -- concreta.

El Congreso podrá reclamar el conocimiento de los decretos así dictados, para enjuiciar sobre su adaptación a las bases -- establecidas por él.

En ningún caso podrá autorizarse, en esta forma, aumento alguno de gastos.

Art. 62. El Congreso designará de su seno una Diputación Permanente de Cortes, compuesta, como máximo, de 21 - representantes de las distintas fracciones políticas, en proporción a su fuerza numérica.

Esta Diputación tendrá por Presidente el que lo sea del Congreso y entenderá:

1º. De los casos de suspensión de garantías constitucionales previstos en el artículo 42.

2º. De los casos a que se refiere el artículo 80 de esta -- Constitución relativos a los decretos-leyes.

3º. De lo concerniente a la detención y procesamiento de - los Diputados.

4º. De las demás materias en que el Reglamento de la Cámara le diese atribución.

Art. 63. El Presidente del Consejo y los Ministros tendrán voz en el Congreso, aunque no sean Diputados.

No podrán excusar su asistencia a la Cámara cuando sean por ella requeridos.

Art. 64. El Congreso podrá acordar un voto de censura contra el Gobierno o alguno de sus Ministros.

Todo voto de censura deberá ser propuesto, en -- forma motivada y por escrito, con las firmas de cincuenta Diputados en posesión del cargo.

Esta proposición deberá ser comunicada a todos los Diputados y no podrá ser discutida ni votada hasta pasados cinco días

de su presentación.

No se considerará obligado a dimitir el Gobierno ni el Ministro cuando el voto de censura no fuere aprobado por la mayoría absoluta de los Diputados que constituyan la Cámara.

Las mismas garantías se observarán respecto a cualquier otra proposición que indirectamente implique un voto de censura.

Art. 65. Todos los Convenios internacionales ratificados por España e inscritos en la Sociedad de las Naciones y que tengan carácter de ley internacional, se considerarán parte constitutiva de la legislación española, que habrá de acomodarse a lo que en aquellos se disponga.

Una vez ratificado un Convenio internacional que afecte a la ordenación jurídica del Estado, el Gobierno presentará, en --plazo breve, al Congreso de los Diputados, los proyectos de ley necesarios para la ejecución de sus preceptos.

No podrá dictarse ley alguna en contradicción con dichos Convenios, si no hubieran sido previamente denunciados conforme al procedimiento en ellos establecido.

La iniciativa de la denuncia habrá de ser sancionada por las Cortes.

Art. 66. El pueblo podrá atraer a su decisión mediante "referéndum" la leyes votadas por las Cortes. Bastará, para ello, que lo solicite el 15 por 100 del Cuerpo electoral.

No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios

internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos regionales, ni las leyes tributarias.

El pueblo podrá, asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley, siempre - que lo pida, por lo menos, el 15 por 100 de los electores.

Una ley especial regulará el procedimiento y las garantías del "referéndum" y de la iniciativa popular.

#### Título V. - Presidencia de la República.

Art. 67. El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación.

La ley determinará su dotación y sus honores, que no podrán ser alterados durante el período de su magistratura.

Art. 68. El Presidente de la República será elegido - conjuntamente por las Cortes y un número de compromisarios igual - al de Diputados.

Los compromisarios serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto, conforme al procedimiento que determine la ley. Al Tribunal de Garantías Constitucionales corresponde el exámen y aprobación de los poderes de los compromisarios.

Art. 69. Sólo serán elegibles para la Presidencia de la República los ciudadanos españoles mayores de cuarenta años que se hallen en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos.

Art. 70. No podrán ser elegibles ni tampoco propuestos para candidatos:

a) Los militares en activo o en la reserva, ni los retirados que no lleven diez años, cuando menos, en dicha situación.

b) Los eclesiásticos, los ministros de las varias confesiones y los religiosos profesos.

c) Los miembros de las familias reinantes o ex reinantes de cualquier país, sea cual fuere el grado de parentesco que les una -- con el jefe de las mismas.

Art. 71. El mandato del Presidente de la República -- durará seis años.

El Presidente de la República no podrá ser reelegido hasta transcurridos seis años del término de su anterior mandato.

Art. 72. El Presidente de la República prometerá ante las Cortes, solemnemente reunidas, fidelidad a la República y a -- la Constitución.

Prestada esta promesa, se considerará iniciado el -- nuevo período presidencial.

Art. 73. La elección de nuevo Presidente de la Republica se celebrará treinta días antes de la expiración del mandato -- presidencial.

Art. 74. En caso de impedimento temporal o ausen--cia del Presidente de la República, le sustituirá en sus funciones el de las Cortes, quien será sustituido en las suyas por el Vicepresi--dente del Congreso. Del mismo modo, el Presidente del Parlamento asumirá las funciones de la Presidencia de la República, si ésta que--dara vacante; en tal caso será convocada la elección del nuevo Presi--dente en el plazo improrrogable de ocho días, conforme a lo estable--cido en el artículo 68, y se celebrará dentro de los treinta siguien--



tes a la convocatoria.

A los exclusivos efectos de la elección del Presidente de la República, las Cortes, aún estando disueltas, conservan sus poderes.

Art. 75. El Presidente de la República nombrará y - separará libremente al Presidente del Gobierno, y, a propuesta de - éste, a los Ministros. Habrá de separarlos necesariamente en el ca- so de que las Cortes les negaren de modo expícito su confianza.

Art. 76. Corresponde también al Presidente de la Re- pública:

a) Declarar la guerra conforme a los requisitos del artículo siguiente, y firmar la paz.

b) Conferir los empleos civiles y militares y expedir los tí tulos profesionales, de acuerdo con las leyes y reglamentos.

c) Autorizar con su firma los decretos, refrendados por el Ministro correspondiente, previo acuerdo del Gobierno, pudiendo el Presidente acordar que los proyectos de decreto se sometan a las - Cortes, si creyere que se oponen a alguna de las leyes vigentes.

d) Ordenar las medidas urgentes que exija la defensa de la integridad o seguridad de la Nación, dando inmediata cuenta a las -- Cortes.

e) Negociar, firmar y ratificar los Tratados y Convenios in ternacionales sobre cualquier materia y vigilar su cumplimiento en - todo el territorio nacional.

Los Tratados de carácter público, los de comercio, - los que supongan gravamen para la Hacienda pública o individualmente

para los ciudadanos españoles y, en general, todos aquellos que exijan para su ejecución medidas de orden legislativo, sólo obligarán a la Nación si han sido aprobados por las Cortes.

Los proyectos de Convenio de la organización internacional del Trabajo serán sometidos a las Cortes en el plazo de un -- año, y, en caso de circunstancias excepcionales, de dieciocho meses, a partir de la clausura de la Conferencia en que hayan sido adopta-- dos. Una vez aprobados por el Parlamento, el Presidente de la República suscribirá la ratificación, que será comunicada, para su regis-- tro, a la Sociedad de las Naciones.

Los demás Tratados y Convenios internacionales rati-- ficados por España, también deberán ser registrados en la Sociedad de las Naciones, con arreglo al artículo 18 del Pacto de la Sociedad, a los efectos que en él se previenen.

Los Tratados y Convenios secretos y las cláusulas secretas de cualquier Tratado o Convenio no obligarán a la Nación.

Art. 77. El Presidente de la República no podrá fir-- mar declaración alguna de guerra sino en las condiciones prescritas en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, y sólo una vez agotados aquellos medios defensivos que no tengan carácter bélico y los procedimientos judiciales o de conciliación y arbitraje establecidos en los Convenios internacionales de que España fuere parte, registrados en la Sociedad de las Naciones.

Cuando la Nación estuviere ligada a otros países por Tratados particulares de conciliación y arbitraje, se aplicarán éstos en todo lo que no contradigan los Convenios generales.

Cumplidos los anteriores requisitos, el Presidente de la República habrá de estar autorizado por una ley para firmar la de

claración de guerra.

Art. 78. El Presidente de la República no podrá cursar el aviso de que España se retira de la Sociedad de las Naciones, sino anunciándolo con la antelación que exige el Pacto de esa Socie--dad, y mediante previa autorización de las Cortes, consignada en una ley especial, votada por mayoría absoluta.

Art. 79. El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno, expedirá los decretos, reglamentos e instrucciones necesarios para la ejecución de las leyes.

Art. 80. Cuando no se halle reunido el Congreso, el Presidente, a propuesta y por acuerdo unánime del Gobierno y con la aprobación de los dos tercios de la Diputación permanente, podrá estatuir por decreto sobre materias reservadas a la competencia de las Cortes, en los casos excepcionales que requieran urgente deci--sión, o cuando lo demande la defensa de la República.

Los decretos así dictados tendrán sólo carácter provisional, y su vigencia estará limitada al tiempo que tarde el Congreso en resolver o legislar sobre la materia.

Art. 81. El Presidente de la República podrá convo--car el Congreso con carácter extraordinario siempre que lo estime oportuno.

Podrá suspender las sesiones ordinarias del Congreso en cada legislatura sólo por un mes en el primer período y por quince días en el segundo, siempre que no deje de cumplirse lo precep--tuado en el artículo 58.

El Presidente podrá disolver las Cortes hasta dos veces como máximo durante su mandato cuando lo estime necesario, su

jetándose a las siguientes condiciones:

a) Por decreto motivado.

b) Acompañando al decreto de disolución la convocatoria de las nuevas elecciones para el plazo máximo de sesenta días.

En el caso de segunda disolución, el primer acto de las nuevas Cortes será examinar y resolver sobre la necesidad del decreto de disolución de las anteriores. El voto desfavorable de la mayoría absoluta de las Cortes llevará aneja la destitución del Presidente.

Art. 82. El Presidente podrá ser destituido antes de que expire su mandato.

La iniciativa de destitución se tomará a propuesta de las tres quintas partes de los miembros que compongan el Congreso, y desde este instante el Presidente no podrá ejercer sus funciones.

En el plazo de ocho días se convocará la elección de compromisarios en la forma prevenida para la elección de Presidente. Los compromisarios reunidos con las Cortes decidirán por mayoría absoluta sobre la propuesta de éstas.

Si la Asamblea votare contra la destitución, quedará disuelto el Congreso. En caso contrario, esta misma Asamblea elegirá el nuevo Presidente.

Art. 83. El Presidente promulgará las leyes sancionadas por el Congreso, dentro del plazo de quince días, contados desde aquel en que la sanción le hubiere sido oficialmente comunicada.

Si la ley se declara urgente por las dos terceras par

tes de los votos emitidos por el Congreso, el Presidente procederá a su inmediata promulgación.

Antes de promulgar las leyes no declaradas urgentes, el Presidente podrá pedir al Congreso, en mensaje razonado, - que las someta a nueva deliberación. Si volvieran a ser aprobadas - por una mayoría de dos tercios de votantes, el Presidente quedará obligado a promulgarlas.

Art. 84. Serán nulos y sin fuerza alguna de obligar los actos y mandatos del Presidente que no estén refrendados por un Ministro.

La ejecución de dichos mandatos implicará responsabilidad penal.

Los Ministros que refrenden actos o mandatos del - Presidente de la República asumen la plena responsabilidad política y civil y participan de la criminal que de ellos pueda derivarse.

Art. 85. El Presidente de la República es criminalmente responsable de la infracción delictiva de sus obligaciones constitucionales.

El Congreso, por acuerdo de las tres quintas partes de la totalidad de sus miembros, decidirá si procede acusar al Presidente de la República ante **el** Tribunal de Garantías Constitucionales.

Mantenida la acusación por el Congreso, el Tribunal resolverá si la admite o no. En caso afirmativo, el Presidente quedará, desde luego, destituido, procediéndose a nueva elección, y la causa seguirá sus trámites.

Si la acusación no fuese admitiva, el Congreso quedará disuelto y se procederá a nueva convocatoria.

Una ley de carácter constitucional determinará el -  
procedimiento para exigir la responsabilidad criminal del Presidente  
de la República.

#### Título VI. - Gobierno

Art. 86. El Presidente del Consejo y los Ministros  
constituyen el Gobierno.

Art. 87. El Presidente del Consejo de Ministros di  
rige y representa la política general del Gobierno. Le afectan las -  
mismas incompatibilidades establecidas en el artículo 70 para el Pre  
sidente de la República.

A los Ministros corresponde la alta dirección y ges  
tión de los servicios públicos asignados a los diferentes Departamenen  
tos ministeriales.

Art. 88. El Presidente de la República, a propues-  
ta del Presidente del Consejo, podrá nombrar uno o más Ministros  
sin cartera.

Art. 89. Los miembros del Gobierno tendrán la do-  
tación que determinen las Cortes. Mientras ejerzan sus funciones no  
podrán desempeñar profesión alguna, ni intervenir directa o indirec-  
tamente en la dirección o gestión de ninguna empresa ni asociación  
privada.

Art. 90. Corresponde al Consejo de Ministros, prin  
cipalmente, elaborar los proyectos de ley que haya de someter al --  
Parlamento; dictar decretos; ejercer la potestad reglamentaria, y de  
liberar sobre todos los asuntos de interés público.

Art. 91. Los miembros del Consejo responden ante el Congreso: solidariamente de la política del Gobierno, e individualmente de su propia gestión ministerial.

Art. 92. El Presidente del Consejo y los Ministros son, también, individualmente responsables, en el orden civil y en el criminal, por las infracciones de la Constitución y de las leyes.

En caso de delito, el Congreso ejercerá la acusación ante el Tribunal de Garantías Constitucionales en la forma que la ley determine.

Art. 93. Una ley especial regulará la creación y el funcionamiento de los órganos asesores y de ordenación económica - de la Administración, del Gobierno y de las Cortes.

Entre estos organismos figurará un Cuerpo consultivo supremo de la República en asuntos de Gobierno y Administración, cuya composición, atribuciones y funcionamiento serán regulados por dicha ley.

#### Título VII. - Justicia

Art. 94. La Justicia se administra en nombre del Estado.

La República asegurará a los litigantes económicamente necesitados la gratuidad de la Justicia.

Los jueces son independientes en su función. Sólo - están sometidos a la ley.

Art. 95. La Administración de Justicia comprenderá todas las jurisdicciones existentes, que serán reguladas por las -

leyes.

La jurisdicción penal militar quedará limitada a los delitos militares, a los servicios de armas y a la disciplina de todos los Institutos armados.

No podrá establecerse fuero alguno por razón de las personas ni de los lugares. Se exceptúa el caso de estado de guerra, con arreglo a la ley de Orden público.

Quedan abolidos todos los Tribunales de honor, tanto civiles como militares.

Art. 96. El Presidente del Tribunal Supremo será - designado por el Jefe del Estado, a propuesta de una Asamblea constituída en la forma que determine la ley.

El cargo de Presidente del Tribunal Supremo sólo - requerirá: ser español, mayor de cuarenta años y licenciado en Derecho.

Le comprenderán las incapacidades e incompatibilidades establecidas para los demás funcionarios judiciales.

El ejercicio de su magistratura durará diez años.

Art. 97. El Presidente del Tribunal Supremo tendrá, además de sus facultades propias, las siguientes:

a) Preparar y proponer al Ministro y a la Comisión Parlamentaria de Justicia, leyes de reforma judicial y de los Códigos de procedimiento.

b) Proponer al Ministro, de acuerdo con la Sala de gobierno y los asesores jurídicos que la ley designe, entre elementos que no ejerzan la Abogacía, los ascensos y traslados de jueces, magistrado



dos y funcionarios fiscales.

El Presidente del Tribunal Supremo y el Fiscal general de la República estarán agregados, de modo permanente, con voz y voto, a la Comisión Parlamentaria de Justicia, sin que ello implique asiento en la Cámara.

Art. 98. Los jueces y magistrados no podrán ser jubilados, separados ni suspendidos en sus funciones, ni trasladados de sus puestos, sino con sujeción a las leyes, que contendrán las garantías necesarias para que sea efectiva la independencia de los Tribunales.

Art. 99. La responsabilidad civil y criminal en que puedan incurrir los jueces, magistrados y fiscales en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de ellas, será exigible ante el Tribunal Supremo con intervención de un Jurado especial, cuya designación, capacidad e independencia regulará la ley. Se exceptúa la responsabilidad civil y criminal de los jueces y fiscales municipales que no pertenezcan a la carrera judicial.

La responsabilidad criminal del Presidente y de los magistrados del Tribunal Supremo y del Fiscal de la República será exigida por el Tribunal de Garantías Constitucionales.

Art. 100. Cuando un Tribunal de Justicia haya de aplicar una ley que estime contraria a la Constitución, suspenderá el procedimiento y se dirigirá en consulta al Tribunal de Garantías Constitucionales.

Art. 101. La ley establecerá recursos contra la ilegalidad de los actos o disposiciones emenadas de la Administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria, y contra los actos discrecionales de la misma constitutivos de exceso o desviación del po-

der.

Art. 102. Las amnistías sólo podrán ser acordadas por el Parlamento. No se concederán indultos generales. El Tribunal Supremo otorgará los individuales a propuesta del sentenciador, del fiscal, de la Junta de Prisiones o a petición de parte.

En los delitos de extrema gravedad podrá indultar - el Presidente de la República, previo informe del Tribunal Supremo y a propuesta del Gobierno responsable.

Art. 103. El pueblo participará en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, cuya organización y -- funcionamiento serán objeto de una ley especial.

Art. 104. El Ministerio Fiscal velará por el exacto cumplimiento de las leyes y por el interés social.

Constituirá un solo Cuerpo y tendrá las mismas garantías de independencia que la Administración de Justicia.

Art. 105. La ley organizará Tribunales de urgencia para hacer efectivo el derecho de amparo de las garantías individuales.

Art. 106. Todo español tiene derecho a ser indemnizado de los perjuicios que se le irroguen por error judicial o delito de los funcionarios judiciales en el ejercicio de sus cargos, conforme determinen las leyes.

El Estado será subsidiariamente responsable de estas indemnizaciones.

Título VIII. - Hacienda Pública.

Art. 107. La formación del proyecto de Presupuestos corresponde al Gobierno; su aprobación, a las Cortes. El Gobierno -- presentará a éstas, en la primera quincena de octubre de cada año, -- el proyecto de Presupuestos generales del Estado para el ejercicio -- económico siguiente.

La vigencia del Presupuesto será de un año.

Si no pudiera ser votado antes del primer día del -- año económico siguiente se prorrogará por trimestres la vigencia del último Presupuesto, sin que estas prórrogas puedan exceder de cua-- tro.

Art. 108. Las Cortes no podrán presentar enmienda -- sobre aumento de créditos a ningún artículo ni capítulo del proyecto -- de Presupuestos, a no ser con la firma de la décima parte de sus -- miembros. Su aprobación requerirá el voto favorable de la mayoría -- absoluta del Congreso.

Art. 109. Para cada año económico no podrá haber sino un sólo Presupuesto, y en él serán incluidos, tanto en ingresos como en gastos, los de carácter ordinario.

En caso de necesidad perentoria, a juicio de la mayoría absoluta del Congreso, podrá autorizarse un Presupuestos extraordinario.

Las cuentas del Estado se rendirán anualmente y, -- censuradas por el Tribunal de Cuentas de la República, éste, sin perjuicio de la efectividad de sus acuerdos, comunicará a las Cortes las infracciones o responsabilidades ministeriales en que a su juicio se -- hubiese incurrido.

Art. 110. El Presupuesto general será ejecutivo por el solo voto de las Cortes, y no requerirá, para su vigencia, la promulgación del Jefe del Estado.

Art. 111. El Presupuesto fijará la Deuda flotante que el Gobierno podrá emitir dentro del año económico y que quedará extinguida durante la vida legal del Presupuesto.

Art. 112. Salvo lo dispuesto en el artículo anterior, toda ley que autorice al Gobierno para tomar caudales a préstamo, habrá de contener las condiciones de éste, incluso el tipo nominal de interés, y, en su caso, de la amortización de la Deuda.

Las autorizaciones al Gobierno en este respecto se limitarán, cuando así lo estimen oportuno las Cortes, a las condiciones y al tipo de negociación.

Art. 113. El Presupuesto no podrá contener ninguna autorización que permita al Gobierno sobrepasar en el gasto la cifra absoluta en él consignada, salvo caso de guerra. En consecuencia, no podrán existir los créditos llamados ampliables.

Art. 114. Los créditos consignados en el estado de gastos representan las cantidades máximas asignadas a cada servicio, que no podrán ser alteradas ni rebasadas por el Gobierno. Por excepción, - cuando las Cortes no estuvieren reunidas, podrá el Gobierno conceder, - bajo su responsabilidad, créditos o suplementos de crédito para cualquiera de los siguientes casos:

- a) Guerra o evitación de la misma.
- b) Perturbaciones graves de orden público o inminente peligro de ellas.
- c) Calamidades públicas.

d) Compromisos internacionales.

Las leyes especiales determinarán la tramitación de estos créditos.

Art. 115. Nadie estará obligado a pagar contribución que no esté votada por las Cortes o por las Corporaciones legalmente - autorizadas para imponerla.

La exacción de contribuciones, impuestos y tasas y la realización de ventas y operaciones de crédito, se entenderán autorizadas con arreglo a las leyes en vigor, pero no podrán exigirse ni realizarse sin su previa autorización en el estado de ingresos del Presupuesto.

No obstante, se entenderán autorizadas las operaciones administrativas previas, ordenadas en las leyes.

Art. 116. La ley de Presupuestos, cuando se considere necesaria, contendrá solamente las normas aplicables a la ejecución del Presupuesto a que se refiera.

Sus preceptos sólo regirán durante la vigencia del Presupuesto mismo.

Art. 117. El Gobierno necesita estar autorizado por - una ley para disponer de las propiedades del Estado y para tomar caudales a préstamo sobre el crédito de la Nación.

Toda operación que infrinja este precepto será nula y - no obligará al Estado a su amortización ni al pago de intereses.

Art. 118. La Deuda pública está bajo la salvaguardia del Estado. Los créditos necesarios para satisfacer el pago de intereses y capitales se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos del -- Presupuesto y no podrán ser objeto de discusión mientras se ajusten estrictamente a las leyes que autorizaron la emisión. De idénticas garantías

disfrutará, en general, toda operación que implique, directa o indirectamente, responsabilidad económica del Tesoro, siempre que se dé el -- mismo supuesto.

Art. 119. Toda ley que instituya alguna Caja de amortización se ajustará a las siguientes normas:

- 1<sup>a</sup>. Otorgará a la Caja la plena autonomía de gestión.
- 2<sup>a</sup>. Designará concreta y específicamente los recursos con que sea dotada. Ni los recursos ni los capitales de la Caja podrán ser aplicados a ningún otro fin del Estado.
- 3<sup>a</sup>. Fijará la Deuda o Deudas cuya amortización se le confíe.

El Presupuesto anual de la Caja necesitará para ser -- ejecutivo la aprobación del Ministro de Hacienda. Las cuentas se someterán al Tribunal de Cuentas de la República. Del resultado de esta censura conocerán las Cortes.

Art. 120. El Tribunal de Cuentas de la República es el órgano fiscalizador de la gestión económica. Dependerá directamente de las Cortes y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el conocimiento y aprobación final de las cuentas del Estado.

Una ley especial regulará su organización, competencia y funciones.

Sus conflictos con otros organismos serán sometidos a la resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales.

Título IX. - Garantías y Reforma de la Constitución.

Art. 121. Se establece, con jurisdicción en todo el territorio de la República, un Tribunal de Garantías Constitucionales, -- que tendrá competencia para conocer de:

- a) El recurso de inconstitucionalidad de las leyes.
- b) El recurso de amparo de garantías individuales, cuando hubiere sido ineficaz la reclamación ante otras autoridades.
- c) Los conflictos de competencia legislativa y cuantos otros -- surjan entre el Estado y las regiones autónomas y los de éstas entre sí.
- d) El exámen y aprobación de los poderes de los compromisarios que juntamente con las Cortes eligen al Presidente de la República.
- e) La responsabilidad criminal del Jefe del Estado, del Presidente del Consejo y de los Ministros.
- f) La responsabilidad criminal del presidente y los magistrados del Tribunal Supremo y del Fiscal de la República.

Art. 122. Compondrán este Tribunal:

Un presidente designado por el Parlamento, sea o no Diputado.

El presidente del alto Cuerpo consultivo de la República a que se refiere el artículo 93.

El presidente del Tribunal de Cuentas de la República.

Dos Diputados libremente elegidos por las Cortes.

Un representante por cada una de las Regiones españolas, elegido en la forma que determine la ley.

Dos miembros nombrados electivamente por todos los Colegios de Abogados de la República.

Cuatro Profesores de la Facultad de Derecho, designados por el mismo procedimiento entre todas las de España.

Art. 123. Son competentes para acudir ante el Tribunal de --  
Garantías Constitucionales:

1º. El Ministerio Fiscal.

2º. Los jueces y tribunales en el caso del artículo 100.

3º. El Gobierno de la República.

4º. Las Regiones españolas.

5º. Toda persona individual o colectiva, aunque no hubiera sido directamente agraviada.

Art. 124. Una ley orgánica especial, votada por estas Cortes, establecerá las inmunidades y prerrogativas de los miembros del Tribunal y la extensión y efectos de los recursos a que se refiere el -- artículo 121.

Art. 125. La Constitución podrá ser reformada:

a) A propuesta del Gobierno.

b) A propuesta de la cuarta parte de los miembros del Parlamento.

En cualquiera de estos casos, la propuesta señalará concretamente el artículo o los artículos que hayan de suprimirse, reformarse o adicionarse; seguirá los trámites de una ley y requerirá el voto, acorde con la reforma, de las dos terceras partes de los Diputados - en el ejercicio del cargo, durante los cuatro primeros años de vida - constitucional, y la mayoría absoluta en lo sucesivo.

Acordada en estos términos la necesidad de la reforma, queda  
rá automáticamente disuelto el Congreso y será convocada nueva elecc



ción para dentro del término de sesenta días. La Cámara así elegida, en funciones de Asamblea Constituyente, decidirá sobre la reforma -- propuesta, y actuará luego como Cortes ordinarias.

#### Disposiciones Transitorias.

1<sup>a</sup>. Las actuales Cortes Constituyentes elegirán, en votación -- secreta, el primer Presidente de la República. Para su proclamación deberá obtener la mayoría absoluta de votos de los Diputados en el -- ejercicio del cargo.

Si ninguno de los candidatos obtuviese la mayoría absoluta de -- votos, se procederá a nueva votación y será proclamado el que reúna mayor número de sufragios.

2<sup>a</sup>. La ley de 26 de agosto próximo pasado, en la que se determina la competencia de la Comisión de responsabilidades, tendrá ca-- rácter constitucional transitorio hasta que concluya la misión que le -- fue encomendada, y la de 21 de octubre conservará su vigencia asimismo constitucional mientras subsistan las actuales Cortes Constituyentes, si antes no la derogan éstas expresamente.

Por tanto.

En representación de las Cortes Constituyentes, mando a todos los españoles, autoridades y particulares, que guarden y hagan guar-- dar la presente Constitución, como norma fundamental de la República.

- 7) Proyecto de Reforma Constitucional presentado a las Cortes el 5 de julio de 1935 por el Presidente del Consejo de Ministros D. Alejandro LERROUX, y publicado en el Diario del Congreso de los Diputados, Legislatura de 1933, número 218, Apéndice 4.

A las Cortes.

Por primera vez en la historia política de España una revisión constitucional se realiza aprovechando las posibilidades jurídicas que otorga la misma Constitución vigente. Los regímenes preconstitucionales y las Constituciones han tendido a la inmutabilidad, con lo cual todo cambio no tuvo más trámites que los de la violencia. La vida pública española, durante el siglo XIX, con dolorosa consecuencia en cada hecho concreto, confirma la validez de esta ley sociológica. Hasta 1837 se dilucidó en reguero de sangre si debía implantarse un régimen constitucional; a partir de este punto el péndulo acertó su recorrido y elevada a la categoría de axioma la necesidad de una Constitución, el debate, con no menor tributo al heroísmo y a la muerte, se limitó a la determinación de su contenido. La primera gloria de la República, en el tiempo y en la calidad, fue el método de su advenimiento. Se pasó de una monarquía caída en el absolutismo a una amplia democracia constitucional por un procedimiento jurídico electoral de eficacia no prevista por la ley, pero sancionada por las conciencias, aun de aquéllos a quienes perjudicaba. Surge ahora la exigencia de una reforma apoyada en una norma superconstitucional, porque si la Constitución es una ley de leyes, la regla -- que gobierna el tránsito de una Constitución a otra reformada es una norma interconstitucional, de superior poder vinculativo. Acusa este régimen superconstitucional un alto grado de sentido jurídico y su práctica -- un feliz cambio de rumbo en nuestras costumbres ciudadanas. El momento oportuno de reforma es éste. Suelen engendrarse las Constituciones -- en trances de exaltación que son pasajeros en los pueblos e infieles reve

ladores de matices, y no parece prudente aguardar para la reforma a otra actividad sobreexcitada de tal modo que la más básica ley del Estado sólo registre notas cargadas de pasión extremista. Por otra parte, en la Constitución española, como en la mayoría de las Constituciones de la postguerra, el fervor especulativo rebasando sus naturales límites, se ha arrogado una primacía que sólo corresponde a la vida, sin advertir que no hay discordia más torturadora y peligrosa que la que se produce entre el espíritu de la Nación y la forma jurídica destinada a protegerle y revelarle. La deseada armonía entre uno y otra sólo puede lograrse atendiendo a los resultados de la experiencia. Superponer las concepciones filosóficas moviéndonos siempre en una región ideal, sería desterrarnos tenazmente de la realidad; actuar en los momentos de paroxismo sentimental sin atender a la voz de las horas serenas, sería desterrarnos de nosotros mismos. Por ello esta propuesta de reforma está construída sobre la experiencia, corta en el tiempo, pero grande en la intensidad, a través de las más variadas situaciones, en las que los hechos han hablado con irrefragable objetividad. El cambio de la reforma lo señala también la experiencia generalizada de otros países en los que las Constituciones de la postguerra han sido seguidas de ineludibles reformas; la misma ley de ritmo nos domina en el tono templado que corresponde a un régimen plenamente asimilado por la Nación, y así lo proclaman las previsiones y programas de nuestros políticos. El artículo 125 de la Constitución, al hacer compartir la facultad revisora entre unas Cortes ordinarias y otras Constituyentes, reserva a las primeras la facultad de señalar concretamente el artículo o artículos que hayan de suprimirse, reformarse o adicionarse y a las segundas, fieles depositarias de la íntegra potestad soberana, la misión de determinar el sentido y alcance de las modificaciones propuestas. La índole de este procedimiento obliga a las Cortes actuales a no prejuzgar el sentido de la reforma, que no les compete, sin que ello quiera decir que no es función suya específica acotar el campo de la revisión mediante una determinación concreta de los extremos a que debe alcanzar. Para ello, y para dar

cumplimiento también al número 2º del art. 134 del vigente Reglamento de la Cámara, la exposición objetiva de los motivos de la reforma no - debe llegar al análisis circunstanciado de los preceptos, que forzosa--- mente podría determinar un principio de orientación que sólo a las futuras Constituyentes corresponde. Reconocido como básico el derecho de las regiones, consideradas como personalidades naturales, a ostentar y ejercer funciones de gobierno y administración propias, con sujeción a su capacidad para regirse y a los supremos intereses de la Nación de -- que forman parte, parece oportuno someter a la decisión constituyente - el problema de revisar tanto los requisitos de aprobación, modificación o derogación de los Estatutos regionales, a fin de que no queden sin nor- mas precisas que las regulen eventualidades gravísimas de la vida nacio- nal; como la necesidad de dejar inexcusablemente vinculadas a la órbita soberana del Estado funciones que, como la experiencia ha demostrado, no pueden entregarse a la autonomía regional sin grave riesgo, como la conveniencia de unificar cuanto se refiere al derecho de familia, tutela, obligaciones y contratos, que ya en lo esencial se presentan en toda Es- paña con caracteres uniformes. De aquí la propuesta de modificación de los artículos 12, 14 y 15 de la Constitución, son su obligado reflejo en - el 19, en cuanto principio regulador de la determinación de las bases en que pueden asentarse las relaciones, en materia legislativa, entre el Es- tado y las regiones autónomas. La holgura del precepto consignado en el artículo 20 de nuestra ley fundamental ha permitido que la representación del Estado en la región pueda ejercerse en forma cuyos peligros bien re- cientemente se han evidenciado. Nada más prudente que someter a revi- sión este precepto, proponiéndolo al estudio y resolución de las Cortes - Constituyentes. En motivos igualmente justificados se funda la propues- ta de supresión del artículo 23 en su número 4º, según el cual aparece la adquisición de la vecindad como un medio de adquirir la condición de es- pañol. El precepto, por contradictorio, debe ser objeto de estudio para - determinar si puede suprimirse, toda vez que para ser vecino en cual--- quier pueblo de España se necesita ser previamente español. La ausencia

de preceptos relativos a la negociación y aprobación de Concordatos, - la ambigüedad peligrosa de ciertas medidas de excepción, la falta de - flexibilidad de determinadas normas y la conveniencia de distinguir lo que es esencialmente constitucional de lo que debe ser atribuído a la le gislación ordinaria, aconsejan en un terreno estrictamente político pen sar en la modificación del artículo 26, y un extremo concreto del 27, - dentro siempre de la tendencia general del artículo 30, no reformado, de la ley básica de la República. Significa el artículo 30 una prima a fa vor de un cierto género de delincuencia, y por consecuencia de la pro- puesta de supresión parece plenamente justificada. Peligrosa en extre- mo la redacción del párrafo último del art. 41, cabe pensar que ha lle- gado el momento de abrir un cauce para que las Cortes futuras puedan regular el derecho de asociación de los funcionarios, sin merma para - el normal desenvolvimiento de la Administración pública. La regulación del régimen y efectos del matrimonio en el art. 43 han provocado en el país reacciones que no acreditan el acierto de los preceptos en materia de importancia básica para la vida familiar. Por ello parece prudente invitar a las Cortes Constituyentes a que revisen un extremo de tan hon- da trascendencia. Las expropiaciones y socializaciones sin indemniza- ción, sancionadas como posibles en los artículos 40 y 44, han constituí- do una amenaza, causa de incertidumbre e inquietudes desvalorizadoras de la propiedad, sin que la experiencia acredite beneficio alguno. Por - ello se propone la supresión de la parte de dicho precepto que sanciona este principio, contrario en su esencia al régimen en que desenvuelve - su actividad económica el país. No puede abandonar el Estado la función estrictamente docente que le corresponde, sin perjuicio del reconoci- -- miento de ese mismo derecho a favor de personalidades familiares y so ciales, y mucho menos puede renunciar a la suprema misión de inspec- ción y vigilancia en todos los grados de la enseñanza y la concesión de - títulos profesionales. Armonizar estos diferentes derechos, sin menosca- bo de libertades legítimas y sin merma de las garantías que al Estado -- corresponden por modo indeclinable, puede ser la labor fecunda que aco

metan las Cortes Constituyentes en la reforma del artículo 48. Aparecen como inconvenientes notorios del artículo 51: a) Exageración constante - e ineficacia definitiva de las leyes que los partidos elaboran en contradicción con los adversarios que les precedieron. b) Pugna con el Presidente de la República, por ser el único Poder de contención frente a la Cámara. c) Tendencia a la plenitud del Poder, nacida de que el Gobierno -- está sometido a la Cámara y hasta tiene jurisdicción que alcanza al Presidente de la República. d) Falta de protección jurídica de las oposiciones y excitación continua en la vida pública, con el natural predominio de -- los partidos extremos y desdén de la política de moderación. e) Abusos en la iniciativa parlamentaria de las leyes. La instauración del Senado -- es la única solución conocida. Las bases de su organización, funcionamiento y atribuciones deberán figurar en la futura Constitución reformada. La Constitución no tuvo en cuenta que debía armonizar el principio de representación nacional con la posible autonomía de las regiones. Es forzoso evitar que los Diputados de la región autónoma, que legislan sobre ciertas materias con exclusión del resto de la Nación, puedan, a su vez, pesar en esas misma materias sobre la legislación general. De --- ahí la reforma que se propone del artículo 53. No es razonable que al primer período de tres meses se le otorgue el amplio margen de febrero a septiembre inclusive, y que el segundo período de dos meses haya de desarrollarse de octubre a enero inclusive, a lo que hay que agregar, para que la noción de la angostura sea exacta, la facultad del Presidente de la República de suspender las sesiones por quince días (artículos 53, 58 y 81) y la frecuencia de crisis en ese período que llevan la secuela de la - disolución de las Cortes. Por eso se propone la reforma del artículo 58 en términos de amplitud suficientes para una más razonable determina--ción de la duración de las legislaturas. Por si se entendiera que la ini--ciativa de los Diputados debe ser restringida, porque suele recargar el Presupuesto, y por si en cuanto a la iniciativa del Gobierno se creyera - que no era precisa la autorización del Presidente de la República, que liga a aquél indebida e inoportunamente, se abre un camino a la reforma -

del artículo 60. Los compromisarios deberán desaparecer y ser sustituidos por el Senado, si éste se instaura, en la hipótesis de que las Cortes Constituyentes no prefieran otro sistema de elección presidencial, - en el artículo 68. Reformado este artículo, la modificación se reflejará necesariamente en el artículo 82. De establecerse el Senado, la Vicepresidencia de la República parece que habría de corresponder al -- Presidente de aquella Cámara, en armonía con lo que es principio y práctica generalmente admitidos. La reforma del artículo 75 es verbal. Se halla necesitado el precepto de una más clara expresión, para que quede inequívocamente establecido que se refiere al mismo caso previsto en el artículo 64 y sometido a sus normas. Se impone la reforma del artículo 76 por estos fundamentos: Con relación al apartado b), la intervención del Presidente de la República se debe limitar a aquellos contadísimos casos en que lo exige la seguridad y la - continuación de una política nacional; en definitiva, los altos funcionarios inamovibles y de nombramiento especialmente libre (como consejeros de Estado, magistrados del Tribunal Supremo, etc.), los altos mandos militares y los jefes de Misiones en el extranjero. En cuanto a la letra c), muchos de los decretos que el Presidente autoriza no - deben ir a la firma presidencial. Es bastante la facultad de acordar - que sigan a veces los decretos el curso de un proyecto de ley, completada por la previa facultad que ello supone del derecho de observación a esos mismos decretos. El quórum exigido en el artículo 80 para que la Diputación permanente legisle por decreto de urgencia resulta prohibitivo y no es lógico que un precepto lleve su derogación en - sí mismo. Debe reducirse dicho quórum. Además, en la hipótesis de la creación de una segunda Cámara, la composición y funcionamiento de la Comisión permanente se reflejará en la reforma del artículo 62. Interesa sea sometido a corrección de estilo el artículo 81 para que - quede bien claro que una vez cumplidos los períodos mínimos y obligatorios de sesiones, el Presidente de la República, de acuerdo con el Gobierno, podrá prorrogar aquellos y aun convocar Cortes que estuvie

ran en vacaciones. Por lo que atañe a la disolución de las Cortes, - aparece excesivamente restringida esta facultad presidencial, con daño posible de la voluntad popular. De todas suertes, queda abierto - con suficiente amplitud el cauce de reforma para que las Cortes Constituyentes decidan sobre la integridad del problema. Es necesaria la posibilidad del veto frente a la Cámara única; de establecerse el Senado, la necesidad de esta prerrogativa no desaparecería; pero se debilitaría, porque la segunda Cámara reemplazaría al Presidente de - la República, con más facilidad y choque menos violento. El veto debe entenderse que es independiente del refrendo, que no debe exigirse en el caso de atribuciones privativas del Presidente de la República. De todas suertes, materia es ésta de suficiente importancia para que sobre ella se puedan producir las Cortes con la amplitud con que se plantea la reforma de los artículos 83 y 84. Siendo los Tribunales de Honor función determinada por la naturaleza de los organismos donde pueden ser útiles y condicionada por circunstancias mudables, parece conveniente suprimir el artículo 95 y entregar esta materia al régi--men de legislación ordinaria. La jurisdicción del Tribunal de Garantías, según el artículo 85, puede quedar disminuída o eliminada si se instaura el Senado. Algo parecido ocurre con los artículos 92, 99, 100 y 120. Es insuficiente e inexacto el artículo 90, porque la realidad - que se debe traer a este precepto es más extensa; a él debe incorpo--rarse también los desgloses de atribuciones del Presidente de la República ya indicados. Caso de establecerse el Senado, en lo que se - refiere a la responsabilidad política de los Ministros, podría tener -- función fiscalizadora y hasta potestad para emitir votos de censura. La experiencia extranjera nos adoctrina para la reforma del artículo 91. El artículo 102, en la parte relativa a la amnistía, debe refor--marse, sin llegar a la prohibición absoluta establecida respecto a los indultos generales. Por lo fácilmente que la amnistía puede conducir a la indefensión social, demanda restricciones, que pueden ser la in--tervención de otros Poderes, como el judicial, la limitación de inicial



tivas, la existencia de una estadística tranquilizadora, el transcurso de un determinado plazo, el cumplimiento de una cuota de la pena, etc. Un problema de trascendencia indudable se levanta en la alternativa entre el Presupuesto anual y el bienal. Los daños y ventajas de una u otra solución pueden resumirse así: a) Preparación reflexiva del bienal y precipitada del anual. b) Economía para el Tesoro en el bienal, dado que en cada Presupuesto sufren agravaciones los gastos. c) Prestigio del Parlamento en el bienal, menos pródigo en dispendios. d) Eficacia de las tareas legislativas por el mayor tiempo libre con que se cuenta en el bienal. e) Acción del Gobierno más eficaz en el bienal por absorberle menos las tareas del Parlamento. En vista de ello, nada más lógico que proponer la modificación del artículo 107. Desde el momento que la Constitución admite un tipo de Estado integral soberano con autonomías regionales, debe reflejarse tal estructura en la del Presupuesto con dos esenciales divisiones en éste: de un lado, los gastos comunes políticos de soberanía, de servicios intransmisibles; de otro, los separables, los de gestión, -- los administrativos, los delegables en los Estatutos. Los primeros podrían cubrirse con recursos que pesaran sobre todas las regiones, y los segundos, con los tributos cedidos a las autónomas. En este sentido puede pensarse en la revisión del artículo 109. Si el Presupuesto se compusiera sólo de gastos e ingresos, sería admisible el precepto; pero los peligros que entraña el artículo hacen inadmisibles la eliminación consignada en el artículo 110 de la garantía que implica la promulgación del Jefe del Estado. Toca en su centro el artículo 121 al Tribunal de Garantías. La experiencia ha demostrado que el recurso de amparo (atribución b) no responde a las necesidades -- que en tiempos históricos aseguraron su eficacia. Ha servido para intentos interesados de complicaciones litigiosas y conflictos de jurisdicción, y hasta es antinómico con el artículo 105. El establecimiento del Senado y la eliminación de los compromisarios excluye la atribución d). Reducidas las materias de subsistencia más obligada a los

cuatro apartados a), c), e) y f) es dudoso si el Senado haría innecesaria la primera o, en toda caso, excesivamente complicada la continuación del Tribunal de Garantías, que tal vez conviniera conservar articulado con el Senado, funcionando eventualmente. El procedimiento establecido en el artículo 122 para la designación de los vocales y presidente del Tribunal de Garantías, es inaceptable, porque en él se filtra y muchas veces decide la pasión política. Deberían resolverse las Cortes Constituyentes si convendría reformarlo estableciendo un método de designación de tipo técnico. Estando ya cumplido, carece de razón de ser el artículo 124. Por último, el artículo 125 exige ser reformado. El natural deseo de las mayorías de conservar su influjo y de los Diputados de continuar su mandato supone un gran obstáculo. Esa realidad hace pensar si deberá o no mantenerse rémora tan fuerte en la práctica. Como, por otro lado, la votación por sorpresa de una modificación constitucional envuelve peligros manifiestos, cabría buscar solución al problema por distintos caminos; mención especial de los artículos a reformar en el decreto de convocatoria de las -- Cortes, quórum extraordinario muy superior a la mayoría absoluta - para que la reforma votada por unas Cortes rigiese desde luego, sin perjuicio de la ratificación por las siguientes, exclusión de ciertos - preceptos fundamentales de este procedimiento de reforma ejecutiva, etc. Sobre todo ello convendría que fijaran su criterio las Cortes que han de resolver sobre esta propuesta. En su virtud, el Gobierno tiene la honra de someter a la consideración de las Cortes el siguiente:

#### Proyecto de reforma constitucional.

Artículo único. De conformidad con lo prevenido en el artículo 125 de la Constitución, se acuerda someter a la decisión de las Cortes elegidas con la necesaria potestad constituyente la reforma de los párrafos y artículos que a continuación se expresan: Reforma del artículo 12 en cuanto a las condiciones para aprobación, suspensión,

reforma o derogación de los Estatutos regionales. Adición al artículo 14 en su número 4º de los demás conceptos o asuntos de Orden público y, en general, con relación a la totalidad del artículo y otras materias que se consideren de la exclusiva competencia del Estado, figuren o no en la enumeración del siguiente artículo 15. Adición al artículo 15, en su número 1º, de la legislación relativa a las Instituciones familiares, obligaciones y contratos. Supresión, en su caso, en el expresado artículo 15, de las materias incorporadas al artículo anterior. Supresión o reforma en el artículo 19 de los extremos relativos a la intervención del Tribunal de Garantías y al quórum necesario para la aprobación de las leyes y bases en el caso de que lo exigiera la fijación de las facultades de las regiones autónomas. Reforma del artículo 20 en cuanto trata de la representación del Estado en la regiones autónomas y relación entre las autoridades de uno y otro Poder. Supresión del artículo 23 en su número 4º. Reforma del artículo 26, de acuerdo con el tercer artículo de la Constitución. Reforma del artículo 27 en su párrafo 3º. Supresión del artículo 30. - Reforma del párrafo 4º del artículo 41. Reforma del artículo 43 en cuanto a los efectos del matrimonio. Supresión o reforma de los párrafos 2º y 3º del artículo 44 en cuanto a la expropiación o socialización no indemnizadas, con posible supresión de esta eventualidad. Reforma del artículo 48, sin merma de las facultades docentes y de las atribuciones que en materia de inspección y vigilancia corresponden al Estado en materia de enseñanza. Reforma del artículo 51 y adición (para el caso de que se acordara establecer segunda Cámara) del precepto que fija la base de su organización y atribuciones y extender o adoptar a la misma las facultades concedidas al Congreso en los artículos siguientes, o le otorgue otras atribuciones, o las restrinja. Reforma del artículo 53, en su caso, en cuanto a la intervención de los Diputados de las regiones autónomas en la votación de las leyes que no hayan de regir en las mismas por estar atribuída la materia a sus Parlamentos peculiares. Reforma del artículo 58 en cuanto a la duración de la legislatura. Reforma del artículo 60 en cuanto

a los requisitos para las iniciativas legislativas. Reforma del artículo 62 en cuanto a la composición y facultades de la Diputación permanente de las Cortes. Reforma del artículo 68 en lo referente al procedimiento para la elección de Presidente de la República. Reforma del artículo 64 en lo relativo al desempeño del cargo de Vicepresidente. Reforma del artículo 65 en relación con el 64, estableciendo que ambos se refieren al mismo caso y están sujetos a las mismas normas. Reforma del artículo 66 en sus letras b) y c) para delimitar y describir las atribuciones propias del Presidente de la República y las que corresponden al Gobierno. Reforma del párrafo 1º del artículo 80 en cuanto al quórum exigido en la Diputación permanente para estatuir por decreto sobre materia reservada a la competencia de las Cortes. Reforma del artículo 81 en su párrafo 2º y -- además en cuanto a la potestad de disolución y sus efectos. Reforma del artículo 82. Reforma de los artículos 83 y 84 referentes al veto caso de existir segunda Cámara y por lo que respecta al refrendo -- en los casos de atribuciones privativas del Presidente de la República. Reforma del artículo 85 en caso de establecimiento de segunda -- Cámara y supresión o reforma del Tribunal de Garantías Constitucionales. Adición al artículo 90 de las facultades que, como peculiares del Gobierno, pudieran establecerse como consecuencia de la delimitación del artículo 76 en sus letras b) y c). Reforma del artículo 91, como consecuencia de la instauración del Senado, si ésta se acuerda. Supresión del artículo 95. Reforma de los artículos 92, 99 y 100 en los términos y alcances expuestos en relación con el artículo 85. Reforma del artículo 102 en cuanto a las restricciones de la amnistía. Reforma del artículo 107 en cuanto a la duración del Presupuesto, -- sus prórrogas y su vigencia. Reforma del artículo 109 con las consiguientes adiciones que adapten las estructuras de la Hacienda nacional a la existencia, en su caso, de regiones autónomas. Reforma del artículo 110 en cuanto a la omisión de la promulgación del Presupuesto por el Jefe del Estado. Supresión o reforma del párrafo último del --

artículo 120 en los mismos términos propuestos para los artículos -  
85, 99 y 100. Supresión o reforma de los artículos 121, 122 y 123  
relativos al Tribunal de Garantías Constitucionales. Supresión del --  
artículo 124 como precepto no permanente y cumplido hace tiempo.  
Reforma del artículo 125, ya modificando los trámites de la reforma  
y las consecuencias de la propuesta, ya estableciendo un nuevo método  
y normas distintas para llevarlo a cabo.

Madrid, 5 de julio de 1935.- El Presidente del --  
Consejo de Ministros, Alejandro Lerroux.

- 8) Circular de la Fiscalía General de la República de 7 de enero de 1932, dirigida a los Fiscales de las Audiencias, expresiva de la actitud inicial de la República equidistante de toda posición extremista.

Es menester que, por disposición del artículo 104 de la Constitución de la República española, corresponde al Ministerio fiscal velar por el exacto cumplimiento de las leyes y por el interés social.

Ello implica, frente a los sucesos que actualmente se suscitan en España, la necesidad de que los señores fiscales -a quienes reitero el saludo que telegráficamente les dirigí al poseionarme de la Fiscalía General de la República- atiendan con el -- mayor esmero los términos, frecuentemente exagerados y violentos, en que se producen los elementos extremistas de izquierdas y derechas, que, en reuniones y periódicos, exteriorizan sus fanáticos empeños con forma de expresión comprendidas con textos concretos de la Ley Penal, sancionaria de tan intolerables abusos.

Ni se piense siquiera que el propósito que guía la redacción y resultancia de esta Circular es ir contra el derecho que toda persona tiene a emitir libremente sus ideas y opiniones valiéndose de cualquier medio de difusión, sin sujetarse a la previa censura; pero, así como es lícito el mesurado y discreto enjuiciamiento de los Poderes públicos y de los Organismos todos del Estado, con intención de lograr su adecuado funcionamiento para conseguir la marcha ordenada de la vida nacional, urge evitar que, a título de obtener la satisfacción de aspiraciones más partidistas que nacionales, se hagan de - Institutos creados sólo para el bien común críticas acerbadas o alabanzas tendenciosas, como si el censurarlos o el enaltecerlos encerrase,

más que la manifestación de un noble anhelo, el ansia de ofrecerlos a la pública consideración, dignos de persecución en unos casos, por sus rudas actuaciones, y sospechosos en otros para lo que suponga - defensa decidida y resuelta del régimen republicano que la Nación se ha dado usando de su inmanente soberanía.

Precisa, pues, que los señores fiscales vigilen cuidadosamente sobre lo que anteriormente se dice, y que, haciendo uso de los procedimientos de la Ley de Enjuiciamiento y el Código Penal estatuyen, se querellen con celo igual contra los extremistas de derechas e izquierdas que presenten figura de delito, para así contribuir, dentro de la peculiar esfera en que se mueven, al afianzamiento de la paz social en régimen de Libertad y de Justicia, que es el que propugna la República.

Sírvase, pues, V.I., como consecuencia de lo expuesto, - intensificar sus intervenciones ante los Tribunales, huyendo de pasividades perniciosas, pero rindiendo siempre acatamiento a las leyes, - que, sin son amparadoras de los derechos ciudadanos, han de serlo, no ya igual, sino preferentemente de los imprescriptibles de la sociedad española.

Del recibo de la presente se servirá V.I. darme el oportuno aviso, así como pondrá en mi conocimiento las intervenciones que realice en su cumplimiento.

- 9) Circular de 12 de enero de 1932 dirigida a los Inspectores de Primera Enseñanza. En ella se fija claramente cual debe ser el papel del maestro y de la escuela, como consecuencia de la separación constitucional entre Estado e Iglesia.

Por conducto de los Consejos provinciales de Protección escolar habrá llegado a todas las escuelas nacionales dependientes de esta Dirección general unos cuantos ejemplares de la Constitución que las Cortes Constituyentes, en plenitud de soberanía, acababan de votar. Los maestros deben aprovechar esta circunstancia para hacer a sus alumnos una serie de lecciones en las que sea la Constitución el tema central de la actividad escolar. Deben explicar a los niños lo que significa una Constitución para las democracias; las luchas que los españoles han sostenido en la demanda o en la defensa de la Constitución, y cómo la República actual, al promulgar su Constitución, señala un momento histórico en el proceso de liberación que desde hace años vive dramáticamente el pueblo español.

Promulgada la Constitución, se abren nuevos cauces a la República española. España va a renovar profundamente su vida. Es momento de gran alegría para todos. De alegría y de meditación. De meditación y de responsabilidad. De responsabilidad para todos, pero, sobre todo, para los maestros, a quienes la República confía en gran parte esa misión renovadora y de quienes la República espera han de cumplirla con fervoroso entusiasmo.

El maestro ha de ser un educador. La Escuela ha de transformarse en el sentido de ser cada día más hogar. Ha de -- ser la verdadera casa del niño. El niño ha de encontrar en ella aquel ambiente necesario para poder vivir plenamente su vida de niño. Por que el niño no es más que niño y necesita su infancia para vivir. La



Escuela no puede entorpecer por ningún motivo su natural desenvolvimiento. La Escuela no puede secar su infancia con anticipaciones prematuras que perturben su conciencia. El maestro no olvidará -- nunca que si tiene ante sí, en cada niño, a un ser a quien ha de -- instruir, tiene, sobre todo, ante sí, a un ser a quien ha de educar. El maestro ha de ser, fundamentalmente, un educador. Ha de llegar hasta el fondo íntimo de la personalidad infantil, favoreciendo, ayudando, contribuyendo a que esa personalidad alcance libremente su plenitud.

Hay que vitalizar la Escuela. Hay que dar nueva -- vida a la Escuela. Hay que conseguir que la vida penetre en la Escuela. Y hay que llevarla Escuela allí donde la vida esté. La Escuela la libresca de ayer ha de ser superada por la Escuela activa de hoy. Los horarios viejos y los programas rutinarios han de ser superados por los centros vivos de interés y por la libre curiosidad del niño. La Escuela ha de responder en todo momento a las interrogantes del niño. La Escuela ha de ser un hogar donde se trabaje. Ha de hacer del trabajo el eje de su actividad metodológica. Ha de hacer del niño un alegre trabajador. Hacer del niño un trabajador no es enseñar le un oficio determinado. En la Escuela, el niño no tiene que aprender ningún oficio.

Pero todo cuanto aprenda en la Escuela ha de ser -- hecho, realizado, por el niño mismo, utilizando sus manos, el manualismo, como medio de expresión. Y ha de hacerlo en fecunda colaboración con sus compañeros. Y así acabará teniendo conciencia -- de que el trabajo individual es tanto más útil cuanto mejor sirve los intereses de la comunidad.

Hay que unir la Escuela y el pueblo. La Escuela ha

de vivir en íntimo contacto con la realidad. Los paseos, las excursiones, las visitas escolares, harán conocer a los niños la vida de la zona en que esté enclavada la Escuela. El maestro utilizará todos los grandes valores educativos que encierra el ambiente geográfico. La fábrica, el taller, la granja, el mar, todo lo que constituya la fisonomía económica y espiritual de aquella zona, ha de ser familiar al niño y a la Escuela. A la Escuela, que establecerá esa relación íntima con la vida del trabajo y con la vida del hogar, donde tanta influencia puede ejercer. La Escuela procurará interesar a los padres y a las madres organizando enseñanzas que respondan a sus inquietudes, organizando bibliotecas, lecturas, audiciones y conferencias. La máquina de coser, el gramófono, el libro, la radio, el cinematógrafo, todo lo que las "Misiones pedagógicas" van sembrando por los pueblos, puede y debe unir la Escuela y el pueblo, haciendo que la Escuela sea el eje de la vida social del lugar, y el pueblo acabe sintiendo la Escuela como cosa suya.

La Escuela ha de ser laica. La Escuela, sobre todo, ha de respetar la conciencia del niño. La Escuela no puede ser dogmática ni puede ser sectaria. Toda propaganda política social, filosófica y religiosa queda terminantemente prohibida en la Escuela. La Escuela no puede coaccionar las conciencias. Al contrario, ha de respetarlas. Ha de liberarlas. Ha de ser lugar neutral donde el niño viva, crezca y se desarrolle sin sojuzgaciones de esa índole.

La Escuela, por imperativo del artículo 48 de la Constitución, ha de ser laica. Por tanto, no ostentará signo alguno que implique confesionalidad, quedando igualmente suprimidas del horario y del programa escolar la enseñanza y las prácticas confesionales. La Escuela, en lo sucesivo, se inhibirá en los problemas religiosos. La Escuela es de todos y aspira a ser para todos. Los Maestros re-

visarán cuidadosamente los libros utilizados en sus Escuelas, retirando aquellos que contengan apologías del ex rey o de la monarquía.

El Maestro debe poner el esfuerzo más exquisito - de que sea capaz al servicio de un ideal lleno de austeridad y de - sentido humano. Y, como se decía en la circular de 13 de Mayo, el Maestro, ahora más que nunca, procurará aprovechar cuantas oportunidades le ofrezcan sus lecciones en otras materias, el diario hacer de la Escuela y los altos ejemplos de la vida de los pueblos, para - inspirar en los niños un elevado ideal de conducta.

Los señores Inspectores cuidarán con el mayor celo que estas normas lleguen a conocimiento del Magisterio y que sean cumplimentadas inmediatamente en forma que no puedan herir los -- sentimientos religiosos de nadie, resolviendo cuantas dudas y reclamaciones puedan producirse en la aplicación de estas instrucciones.

Los Consejos locales, provinciales y universitarios de protección escolar intensificarán su labor, ayudando constantemente al Maestro y a la Escuela para que su acción educadora sea fecunda y responda en todo momento a las legítimas esperanzas del pue--blo español y las demandas de la República.

- 10) Obligaciones de los departamentos ministeriales 1930-1936 (en miles de pesetas). Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Anuario Estadístico - de España. Madrid, 1951. Páginas 124 y 125.

1930	29.293	17.107	271.562	418.432	263.404	—	103.747
1931	16.928	9.415	221.000	422.108	272.141	—	104.250
1932	30.213	12.819	216.834	354.491	213.618	—	44.027
1933	34.704	28.236	405.804	398.163	235.768	—	51.589
1934	63.031	3.962	232.829	343.763	200.133	—	53.209
1935	131.529	21.276	299.604	385.153	169.587	—	64.269
1936	18.767	827	79.507	108.042	51.204	—	—

(19. cuat.)

Años	Industria Comercio	Agricultura	Inst. Pública Bellas Artes	Obras Públicas	Sanidad y Prev. Social	Hacienda	Gastos de contribucione
1930	25.756 (x)	463.451	186.551	—	34.601	44.110	132.211
1931	20.484 (x)	502.388	201.053	—	52.561	53.985	146.468
1932	—	55.921	255.375	547.427	45.020	53.746	140.250
1933	3.414	118.695	295.952	697.143	53.717	85.318	138.119
1934	20.265	101.497	304.835	644.683	70.450	76.637	133.959
1935	83.064	77.180	326.946	607.118	80.417	86.112	166.379
1936	—	28.297	82.077	172.721	29.930	16.493	42.861

(19. cuat.)

Años	Participación de las Corpo- raciones	Acción en Marruecos	Obligaciones a extinguir	Otros	Cifra absoluta	TOTAL Indices 1901=100	Indices corregidos
1930	397.583	215.503	37.275	—	3.681.914	384	222
1931	439.035	186.219	34.905	88.631	3.855.279	402	231
1932	374.960	189.336	60.605	433.126	4.290.989	448	259
1933	398.829	146.805	31.632	—	4.422.393	461	279
1934	388.425	116.188	25.923	167.493	4.289.038	447	265
1935	408.429	160.989	31.788	186.100	4.557.754	475	276
1936	92.600	36.147	11.026	19.962	1.142.827	119	69

(19. cuat.)

- 11) Decreto de 22 de abril de 1933, creador de la Comisión Interministerial para el Estatuto de los Empleados Públicos, adscrita al Ministerio de la Presidencia. Se trata de un claro antecedente de la Comisión Superior de Personal, -- posteriormente creada por la Ley 109 de 20 de julio de 1963 de bases de los funcionarios civiles del Estado.

Artículo 1º. Cada Ministerio civil designará un representante en la Comisión interministerial que presidirá el Subsecretario de la Presidencia del Consejo de Ministros, encargada de:

- a) Determinar en cada Departamento ministerial y sus distintas dependencias y organismos la suma, en más o menos, que pueda originar la implantación del Estatuto en relación con las respectivas plantillas actuales.
- b) Emitir informe, que necesariamente le será pedido por los distintos Ministerios en relación con las disposiciones de todo género - que se propongan dictar, siempre que impliquen variación o interpretación de las vigentes sobre personal que de modo permanente o eventual esté afecto a los mismos.
- c) Promover la revisión de aquellas disposiciones legales que la práctica aconsejare.
- d) Proponer la coordinación, unificación o modificación de las disposiciones legales en materia de personal.
- e) Dictaminar previamente respecto de la creación, supresión, fusión o modificación de los Cuerpos encargados del Servicio civil del Estado.

- f) Formular las Bases generales a que han de sujetarse los Ministerios civiles y sus dependencias y organismos para reglamentar las oposiciones a ingreso en los Cuerpos respectivos.

Artículo 2º. No se verificarán oposiciones para ingreso de funcionarios en los Ministerios civiles y sus dependencias hasta que se apruebe el Estatuto de funcionarios.

En ningún caso se dictarán Reglamentos con el carácter de provisionales en materia de personal.



- 12) Decreto de 19 de abril de 1934 creador del Comité Técnico de Estudios de la Reforma del Estado, adscrito al Ministerio de la Presidencia.

Artículo 1º. Agregado a la Presidencia del Consejo de Ministros, se crea un Comité Técnico de Estudios de Reformas del Estado, que tendrá como finalidad concreta el estudio de aquellas reformas de carácter técnico que convenga establecer en el funcionamiento de los organismos del Estado y en la coordinación racional - de las diversas iniciativas estatales.

Artículo 2º. El Comité estará compuesto de un Presidente y cuatro Vocales, designados libremente por la Presidencia del Consejo de Ministros.

Un funcionario del Estado, designado en la misma forma, actuará de Secretario del Comité.

Temporalmente, el Comité podrá cooptar a personas de reconocida competencia, en relación con la cuestión que a la sazón se halle en estudio.

Artículo 3º. El Presidente y los Vocales serán designados por un período de cinco años y no percibirán emolumentos - de ninguna clase, sin perjuicio de las indemnizaciones que por gastos justificados realmente efectuados les correspondan por los desplazamientos que pudieran ser necesarios.

Artículo 4º. El Comité tendrá facultad para servirse del material de documentación de las diversas Instituciones del Estado, con las que podrá comunicarse directamente a los expresados - fines.

Artículo 5º. Los informes del Comité serán elevados a la Presidencia del Consejo de Ministros y podrán ser objeto de propuestas de Decretos y de anteproyectos de Ley, que la misma Presidencia o bien los varios Departamentos ministeriales a quienes afectaren, presentarán al Consejo de Ministros para su eventual tramitación, ya en su forma primitiva, ya con las enmiendas que estimaren necesarias.

Artículo 6º. El Comité podrá servir de órgano consultivo de la Presidencia o de los Departamentos ministeriales y tendrá, además, la iniciativa de elevar informe sobre todos aquellos asuntos que, dentro de la finalidad señalada por el art. 1º, puedan interesar al Poder público, en relación con el planteamiento de cuestiones, tanto de orden general, como de las ya planteadas o de las que se hallaren en curso de ejecución.

Artículo 7º. Por la Presidencia se asignarán los -- créditos necesarios para el funcionamiento del indicado Comité.

Artículo 8º. En virtud de lo dispuesto en el artículo 2º del presente Decreto, se nombra Presidente del Comité Técnico de Estudios de Reformas del Estado al Excmo. señor don Salvador de Madariaga, Ministro de Instrucción pública; Vocales, a don José Antonio Rubio Sacristán, Doctor en Derecho, Catedrático de Historia del Dere--cho de la Universidad de Sevilla; a don Federico Reparaz Linazasoro, Ingeniero de Caminos, Abogado, Profesor de Economía Política y Dere--cho Administrativo; a don Agustín Krahe Herrero, Ingeniero de Ca--minos, Delegado de España en la Comisión de Comunicaciones y Tránsito de la Sociedad de Naciones, actual Presidente de dicha Comisión; a don José Ungría Jiménez, Comandante de Estado Mayor, ex Agregado militar a la Embajada de París, y Secretario a don Manuel Amblés Pipo, funcionario del Ministerio de Trabajo.

13) Ley de Restricciones de 1 de agosto de 1935,  
cuyo autor e inspirador fue CHAPAPRIETA.

Artículo 1º. Reorganización de los servicios de los Departamentos ministeriales. Se autoriza al Gobierno para que, por Decreto acordado en Consejo de Ministros, reorganice los diferentes servicios de cada uno de los Departamentos ministeriales, agrupándolos y reduciéndolos en cuanto ello sea posible y variando su distribución - entre los diversos Ministerios, incluso con disminución del número - de éstos, con arreglo a las siguientes bases:

1a. Las reorganizaciones que se acuerden no podrán en ningún caso exceder en su importe de los créditos que en el Presupuesto vigente estén afectos a los propios servicios, y tendrán la finalidad de obtener las mayores economías posibles, coordinar los servicios y evitar la duplicidad, procurando impedir el excesivo desarrollo de las oficinas centrales y asegurar la mayor eficacia de los servicios regionales y provinciales de la Administración pública.

2a. Tampoco podrán producir aumento del personal que en la actualidad exista, en el cual se introducirán las reducciones que, sin perjuicio del interés público, puedan llevarse a cabo; y se procederá, desde luego, a la amortización de las plazas que resultaren sobrantes con la declaración de excedencia forzosa cuando a ello hubiere lugar, o bien dejando los funcionarios a extinguir en el mismo servicio o destinándolos provisionalmente a otros similares. En el caso de que el destino a Cuerpo o servicio distinto de aquel en que servía el funcionario lleve anejo el traslado de residencia será preciso el consentimiento del mismo.

3a. En cada caso, se formará y publicará en la "Gaceta de Madrid", a dos columnas, un estado en el que consten los créditos --

anuales definitivos con arreglo a la reorganización acordada y los -- que en Presupuesto para 1935 figurasen para el servicio de que se -- trata, así como las plantillas detalladas del personal afecto al mismo, con expresión de las categorías y clases antiguas y nuevas, número - de empleados de cada una de dichas clases, sueldos de los mismos e importe de los créditos correspondientes, incluyendo a continuación de la nueva plantilla lo que represente la parte del gastos que pase a Clases pasivas o a Obligaciones a extinguir, sin que nunca el gasto - total anual de personal incluso lo que represente esa parte, pueda ser superior a la suma de las asignaciones que en el capítulo primero figuren en el Presupuesto de 1935 para los servicios reorganizados.

4a. Para las reducciones del personal a que pueda dar lu-- gar la reorganización de servicios a que se refiere este artículo, se procederá por el siguiente orden: primero, personal temporero; segun do, interinos; tercero, personal comprendido en la base segunda del - artículo tercero; cuarto, personal perteneciente a los Cuerpos del Es tado, dando preferencia a los que voluntariamente soliciten la exceden cia. En caso de no existir voluntarios en número suficiente para la - declaración de excedencia forzosa dentro de cada categoría y clase, - se seguirá el orden de menor a mayor antigüedad.

Art. 2º. Supresión de Cajas especiales y de exacciones que no se hallen legalmente establecidas. El Gobierno, a propuesta del Mi nistro de Hacienda, queda autorizado para incluir en el régimen gene- ral de la Administración los servicios de los organismos autónomos o entidades que hoy perciban sus recursos por partidas globales del Pre supuesto, por minoración de ingresos o exacciones que hacen efectivas y administran directamente tales organismos, y para disponer la in-- corporación al Presupuesto general del Estado de los gastos e ingre-- sos de los mismos, ajustándose a las bases que se indican a continua ción:

1a. Podrá decretarse la subsistencia de la autonomía administrativa o presupuestaria en aquellas Cajas existentes en la actua--lidad por acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del de Ha--cienda, en los casos en que por conveniencia de la economía nacio--nal lo considere oportuno, y, entre ellas, de las que se consagren - a la defensa de la producción y la exportación nacional.

2a. La reglamentación que se acuerde deberá prever la -- forma de que los presupuestos de dichos organismos sean conocidos en las Cortes, sus gastos fiscalizados por la Intervención General de la Administración del Estado y sus cuentas examinadas por el Tribu--nal de las de la República. En esta reglamentación se tendrán en cuenta las peculiaridades económicas de cada uno de los organismos que subsistan.

3a. Cuando se acuerde la incorporación a los Presupuestos generales del Estado de los servicios de alguno de los expresados -- organismos, se hará reduciendo o suprimiendo en lo posible los gas--tos, y sin que los créditos que se señalen puedan exceder de la su--ma total de ingresos que tuvieren, computando en ella así el rendi--miento de sus recursos peculiares, como los procedentes de subven--ciones del Estado.

Cuando se acuerde la supresión de algún servicios que esta--ba encomendado a estos organismos, quedarán suprimidos los gravá--menes que hasta entonces le hubiesen sido asignados.

4a. En el plazo de un mes, a partir de la publicación de - la presente Ley, todos los organismos a que se refiere el párrafo -- primero de este artículo vendrán obligados a remitir al Ministerio de Hacienda una copia del Presupuesto del año en curso y otra de la li--quidación correspondiente al año anterior, así como un ejemplar de -

de la Ley o disposición en virtud de la cual fueron creados y de --  
aquella por que se rijan.

Al remitir estos datos al Ministerio de Hacienda podrán for  
mular las alegaciones que estimen oportunas para justificar su sub--  
sistencia.

5a. Deberá remitirse también al Ministerio de Hacienda --  
por las entidades que los recauden o administren, y en el plazo an--  
tes expresado, un detalle justificado de los derechos, participaciones,  
tasas, gravámenes o recursos establecidos sobre importaciones, ex--  
portaciones, prestaciones de servicios, etc., acompañando una copia  
de la disposición que los impuso o estableció y quedando el Gobierno  
autorizado para la supresión de los que carezcan de fundamento le--  
gislativo. Asimismo podrán las entidades o particulares que satisfagan  
imposiciones que consideren ilegales dirigirse al Ministro de Hacia--  
da, en el plazo fijado, pidiendo su modificación o supresión.

6a. No están comprendidos en los preceptos de este artícu--  
lo los organismos autónomos dependientes del Ministerio de Obras Pú--  
blicas que radican en las provincias Canarias, cuya creación respon--  
dió a la mayor eficacia de los servicios, en razón a la distancia de  
la Península y que constituyen parte principal del régimen especial --  
del Archipiélago.

7a. A partir de la promulgación de esta Ley, sólo podrán  
crearse Cajas especiales o de exacciones en virtud de ley.

Art. 3º. Reducción de los gastos de personal. El Gobierno  
queda autorizado para llevar a efecto las posibles reducciones en los  
gastos de personal de todos los Departamentos ministeriales, ateni  
dose a las bases siguientes:

1a. No podrán nombrarse temporeros en ningún Departamento ministerial, Centro, dependencia u organismo del Estado, cuyos -- fondos provengan del Presupuesto, aunque sea con carácter de subvención. Las plazas de tales temporeros que vacaren serán amortizadas -- desde luego. Las vacantes que ocurran de plazas dotadas de manera expresa en el Presupuesto y que estuvieran desempeñadas por interi-- nos, podrán ser cubiertas, previo acuerdo del Gobierno sobre la necesidad de hacerlo, con el mismo carácter interino y con el personal -- sobrante del mismo o de otros Ministerios, según plantillas especia-- les y general de amortización, que deberá establecer el Consejo de -- Ministros, y si no hubiese personal sobrante, se cubrirán precisamente por opositores aprobados en expectativa de destino, hasta que, --- reorganizados los servicios, se determine si dichas plazas han de -- subsistir o no y a qué Cuerpo del Estado han de atribuírse, debiéndo se ajustar para proveerlas con carácter definitivo, a lo establecido -- en los correspondientes Reglamentos orgánicos.

2a. Todos los Centros, dependencias y organismos del Estado, incluso los que disfrutan de autonomía administrativa o presupuestaria, deberán remitir al Ministerio de Hacienda, por conducto del -- Departamento ministerial del que dependan, relación nominal de los -- funcionarios que, sin pertenecer a Cuerpos del Estado, formen parte del personal de aquellos organismos, con expresión de la fecha de su nombramiento, Autoridad que lo hizo, sueldo de entrada, procedimiento seguido para la designación, fecha de ingreso, sueldo actual y cuantas circunstancias consideren convenientes para el mejor conocimiento de la materia. El Gobierno queda autorizado para revisar dichos nombramientos y ordenar su nulidad si no se ajustasen a las disposicio-- nes legales vigentes en el momento de su designación, y para dispo-- ner la amortización de las plazas de que se trata o su provisión me-- diante oposición, excepcionalmente por concurso, o utilizando los ser-- vicios de empleados públicos que resulten excedentes por motivos de reorganización llevadas a cabo en otros servicios, así como para ---

regular la forma en que en lo sucesivo hayan de proveerse las correspondientes vacantes.

Los Decretos que se dicten en uso de la autorización que - consigna esta base fijarán las normas con sujeción a las cuales haya de efectuarse la revisión de nombramientos, los vicios o defectos legales que constituyan motivo de invalidación, que deberán ser comunes para cada clase de empleados.

3a. Se revisará y modificará la legislación relativa a las - indemnizaciones, gratificaciones y devengos por todos los conceptos - que el personal pueda acreditar, a más de su sueldo, con ocasión de los servicios que se le encomienden, estableciendo límites máximos y condiciones que han de concurrir para que puedan ser percibidos y -- las garantías para el debido rendimiento de los dichos servicios. Todos los Ministerios deberán remitir al de Hacienda, en el plazo de - treinta días, relación nominal del personal, así de los servicios centrales como provinciales, que por cualquier concepto y con cualquier crédito percibe remuneración, expresando con separación lo que le corresponde por sueldo normal y por cualquier otro devengo, la naturaleza de éste, la disposición que lo autorizó y el fondo con que se satisface (aunque sea extrapresupuestario o corra a cargo de organismos locales o de otra índole).

Para asegurar la eficacia de los servicios y modificaciones que se acuerden, se organizará en las dependencias más indicadas un fichero general de funcionarios, al objeto de comprobar los devengos que por todos conceptos perciba cada uno de los mismos.

A su vez, las empresas administradoras de servicios de -- monopolios remitirán relaciones análogas de todos sus empleados que perciban sueldos u otra clase de emolumentos con cargo a las rentas



que administren, al objeto de que sean sometidos a análoga revisión.

4a. En ningún Centro del Estado podrá ingresarse sino por oposición o concurso, si éste estuviese autorizado por ley o por un Reglamento orgánico anterior a la promulgación de la presente disposición legislativa y por la última categoría y clase del Escalafón, -- aunque hubiese vacantes en clases superiores. En lo sucesivo, ningún ascenso podrá tener efectividad, aunque sea por antigüedad o con ocasión de reforma de plantillas por corrida de escala, sin que el interesado lleve dos años de antigüedad en la clase de entrada, y tantas veces dos años en el Cuerpo como clases haya desde la de ingreso - hasta aquella en que exista la vacante en que le correspondientes ascender, sin perjuicio de las demás condiciones que exijan para el ascenso los Reglamentos orgánicos de los respectivos Cuerpos. De no haber cumplido el tiempo de servicios antes expresado, continuará, - en tanto no transcurra el plazo señalado, en la clase y categoría en que viniere sirviendo.

5a. A partir de la promulgación de la presente Ley se suspende el ingreso en todos los ramos de la Administración pública, no pudiendo convocarse nuevas oposiciones ni concursos hasta que se haya llevado a cabo la reorganización de servicios a que se refiere el artículo primero y se fijen de modo definitivo las plantillas de los Cuerpos. Cuando se trate de vacante de la última categoría, cuyas pla---zas estén dotadas expresamente en presupuesto, y cuya provisión no corresponda al turno de funcionarios excedentes, supernumerarios, -- etc., y en que el servicio exigiere su provisión sin demora, el Go---bierno podrá acordar que ésta se verifique de modo interino con los - funcionarios que hubieren sobrantes de otros organismos, y en casos excepcionales, en que la índole especial de la función a desempeñar - no hiciese posible la provisión en esa forma, el Gobierno podrá, en - expediente razonado, acordar por excepción la celebración de la opor-

tuna oposición o concurso, debiendo adoptarse tal resolución por Decreto acordado en Consejo de Ministros. Estos preceptos no son de aplicación a los aspirantes en expectación de ingreso que tengan reconocido su derecho a ingresar en la Administración del Estado antes de la publicación de esta Ley.

6a. No podrá acordarse en caso alguno la ampliación de plazas sacadas a oposición, fuera de los términos estrictos de la convocatoria, aunque ello se haga dejando en expectación de destino a los aprobados, ni podrá ningún Tribunal, en el último ejercicio, hacer públicas más calificaciones que las de los opositores que resulten propuestos para ocupar las plazas sacadas a oposición.

La no inclusión en la relación que haga pública el Tribunal significa que el opositor ha sido desaprobado por el conjunto de los ejercicios.

7a. En ningún caso podrán satisfacerse haberes, gratificaciones, ni devengos personales de ninguna clase al personal fijo y temporero a que este artículo se refiere, con cargo a créditos presupuestarios que no figuren a este fin en el capítulo primero del presupuesto.

Art. 4º. Reducción de los gastos de material. Se autoriza al Gobierno para reducir el importe total de las consignaciones de material, con arreglo a las bases siguientes:

1a. La fijación de los créditos de material habrá de hacerse con la debida proporcionalidad entre los atribuidos a cada Departamento y servicio, en relación con la función que les están asignada y el número de funcionarios que la compongan.

2a. El importe total de las asignaciones de material habrá de ser inferior a la suma de los créditos que para tales atenciones figuren en el Presupuesto para 1935, publicándose en la "Gaceta" a dos columnas las asignaturas en el actual Presupuesto y las que se fijen con motivo de la reorganización.

3a. Se regulará la inversión y justificación de los créditos afectos a atenciones de material y se organizarán las adquisiciones de forma que puedan obtenerse ventajas en las mismas mediante la centralización de las compras y la distribución de los artículos adquiridos mediante concurso anunciado en la "Gaceta de Madrid".

Art. 5º. Limitación de los créditos para Reforma agraria. La obligación que la base segunda de la ley de Reforma agraria establece de incluir en Presupuestos la suma total de 50 millones de pesetas, se entenderá subordinada a la cantidad que posea el Instituto pendiente de aplicación y, por lo tanto, la partida a figurar en cada Presupuesto, mientras no se modifique esta Ley, será la precisa para completar en cada año la suma de 50 millones de pesetas al Instituto de Reforma Agraria para el cumplimiento de sus fines.

Art. 6º. Clases pasivas. Se autoriza al Ministro de Hacienda para revisar las concesiones de derechos pasivos hechas tanto por la Dirección de la Deuda y Clases pasivas como por el Consejo Supremo de Guerra y Marina que no hubiesen sido confirmadas en virtud de sentencia dictada por los Tribunales Contencioso-administrativos.

El Ministro de Hacienda presentará a las Cortes en la primera quincena del próximo mes de octubre un proyecto de ley para establecer un Estatuto general de Clases pasivas, que habrá de representar una economía en los créditos consignados en el Presupuesto para atender a estos servicios.

Art. 7º. No podrán crearse Cuerpos de funcionarios del -  
Estado más que en virtud de una Ley.

Art. 8º. El Gobierno presentará a las Cortes a la mayor -  
brevedad posible un proyecto de ley unificando y completando cuantas  
disposiciones legales vigentes regulan los servicios de los funciona--  
rios del Estado.

Art. 9º. Vigencia de las autorizaciones de esta Ley. Esta  
Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación. Las disposi-  
ciones de la misma, en cuanto supongan autorizaciones al Gobierno,  
sólo regirán durante el ejercicio actual y de su uso se dará cuanta a  
las Cortes al recogerlas en el Presupuesto para 1936 o separadamen-  
te en cada caso, si así lo estimara conveniente el Gobierno o lo re--  
clamase el Congreso.

Los preceptos generales y de ordenación regirán en tanto -  
no sean derogados o modificados por otra Ley.

14) Relación de los dieciseis Decretos aprobados - con fecha de 28 de septiembre de 1935, en desarrollo de lo previsto en la Ley de Restricciones de 1 de agosto de 1935. Su amplio contenido refleja la extensión y profundidad de la reforma administrativa proyectada para su entrada en vigor el 1 de octubre del mismo año.

- 1º) Sobre supresión y modificación de los servicios centrales de los departamentos ministeriales.
- 2º) Sobre reducción de un 10% como mínimo de las plantillas de los empleados públicos y aumentos de los sueldos más bajos.
- 3º) Sobre revisión de los nombramientos de los empleados públicos, nombrando a tal efecto una Comisión.
- 4º) Sobre fiscalización e inspección de los gastos públicos, a través de la Intervención del Ministerio de Hacienda.
- 5º) Sobre clasificación en cuatro grupos de los organismos autónomos, creando a tal efecto una Comisión, que decidirá cuales de ellos deberían ser suprimidos, modificados, refundidos o en su caso subsistir.
- 6º) Sobre determinación de las dietas, viáticos y gastos de representación de los empleados públicos; reduciéndolas en un 10%.
- 7º) Sobre revisión de los expedientes de clases pasivas.
- 8º) Sobre limitación del uso de material de oficina.

- 9º) Sobre el pago en plata a los empleados públicos destinados en el extranjero.
- 10º) Sobre reorganización y refundición en tres de los parques de automóviles de los distintos Ministerios.
- 11º) Sobre supresión de las imprentas en algunos departamentos y adscripción de las mismas a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.
- 12º) Sobre supresión de las agregaciones en los Ministerios. En el futuro deberán hacerse por Orden y con el máximo de seis por departamento ministerial.
- 13º) Sobre diferentes medidas de inversión pública.
- 14º) Sobre horario y obligatoriedad de asistencia a las oficinas públicas de los empleados públicos.
- 15º) Sobre unificación de las oficinas públicas. En cada provincia los servicios y unidades administrativas de cada departamento ministerial, deberán reunirse en un sólo local.
- 16º) Sobre reorganización, refundición y supresión de diversos órganos y unidades administrativas del Ministerio de Hacienda.

LA ADMINISTRACION DE LA SEGUNDA REPUBLICA. LA ORGANIZACION CENTRAL DEL ESTADO.

S U M A R I O

	<u>Pág.</u>
CAPITULO I. INTRODUCCION	3
1) Generalidades y Metodología de la Investigación	3
a) Objeto y delimitación	3
b) Finalidad y encuadramiento científico	4
c) Fuentes utilizadas	5
d) Breve referencia al surgimiento y evolución del estudio	8
2) Plan del estudio	9
3) Breve síntesis histórica de la Segunda República y de su evolución	12
a) La emergencia de la Segunda República	13
b) Características principales de la evolución del - régimen político republicano	15
4) La clase política y las fuerzas políticas de la Segunda República	19
5) Los grupos económico-sociales de la Segunda República	23

LA ADMINISTRACION DE LA SEGUNDA REPUBLICA. LA ORGANIZACION CENTRAL DEL ESTADO.

S U M A R I O

	<u>Pág.</u>
CAPITULO I. INTRODUCCION	3
1) Generalidades y Metodología de la Investigación	3
a) Objeto y delimitación	3
b) Finalidad y encuadramiento científico	4
c) Fuentes utilizadas	5
d) Breve referencia al surgimiento y evolución del estudio	8
2) Plan del estudio	9
3) Breve síntesis histórica de la Segunda República y de su evolución	12
a) La emergencia de la Segunda República	13
b) Características principales de la evolución del - régimen político republicano	15
4) La clase política y las fuerzas políticas de la Segunda República	19
5) Los grupos económico-sociales de la Segunda República	23



	<u>Pág.</u>
Notas al Capítulo I	25
CAPITULO II. LA ADMINISTRACION EN LA CONSTITUCION DE LA SEGUNDA REPUBLICA	37
1) El proceso de elaboración de la Constitución	37
2) El tratamiento constitucional de la Administración Pública	44
3) La reforma y el desarrollo constitucional	47
Notas al Capítulo II	50
CAPITULO III. LA JEFATURA DEL ESTADO Y EL GOBIERNO	60
1) La Jefatura del Estado	60
a) Nombramiento y estatuto jurídico	62
b) Organos de la Presidencia de la República	83
c) La Administración del antiguo Patrimonio Real	86
2) El Gobierno	92
a) La figura del Presidente del Gobierno y su papel en el mismo	92
b) Composición, clase y número de los miembros - del Gobierno. Consideración especial de los ministros sin cartera	97
c) Nombramiento, estatuto jurídico y cese de los miembros	101
d) El procedimiento de actuación y las competencias y potestades del Gobierno	109

	<u>Pág.</u>
e) Los órganos consultivos del Gobierno	120
Notas al Capítulo III	132
CAPITULO IV. EL PRESIDENTE Y LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO	158
1) El Presidente del Gobierno	158
a) Su nombramiento, estatuto jurídico y cese	159
b) Competencias	165
c) Organos de apoyo	167
2) La Presidencia del Consejo como Departamento	167
a) Enumeración de los distintos órganos que la <u>com</u> <u>ponían</u>	168
b) Organización y competencias de los diferentes -- órganos	170
c) Especial referencia a sus competencias sobre -- los territorios de soberanía y Marruecos	181
3) Las Comisiones Interministeriales dependientes de la - Presidencia del Consejo de Ministros	203
4) Los organismos autónomos adscritos	209
a) Número y denominación	209
b) Competencias, estructura interna y composición	209
Notas al Capítulo IV	223

	<u>Pág.</u>
CAPITULO V. LA DIVISION MINISTERIAL Y LAS LINEAS GENERALES DE LOS DEPARTAMENTOS -- MINISTERIALES	232
1) Las líneas generales de la estructura de los órganos de la Administración Civil Central del Estado	232
2) Los Ministerios Civiles	242
a) Breve Introducción	242
b) El período constituyente	245
c) El bienio blanco o progresista	250
d) El bienio negro o cedista	258
e) El Frente Popular	275
3) Los Ministerios Militares	279
a) El Ministerio de la Guerra	281
b) El Ministerio de Marina	290
Notas al Capítulo V	297
CAPITULO VI. LA ESTRUCTURA INTERNA DE LOS DEPAR TAMENTOS MINISTERIALES	308
1) Las competencias del titular del Departamento	308
2) El Gabinete del Ministro	312
3) Las Subsecretarías	314
a) Preámbulo	314

	<u>Pág.</u>
b) Competencias del Subsecretario	316
c) El estatuto personal del Subsecretario	321
4) Las Direcciones Generales	322
a) Número, denominación y sistema de creación	323
b) La estabilidad y las tendencias observadas	324
c) Los titulares de las Direcciones Generales	328
d) La estructura interna de las Direcciones <u>Gene</u> rales	331
5) Las Subdirecciones Generales	337
6) Las Secretarías Generales	339
7) Los Servicios, las Secciones y los Negociados	340
8) Los órganos y unidades administrativas no integradas en las Direcciones Generales de los Departamentos - ministeriales	341
9) Los servicios exteriores de los Departamentos minis- teriales	344
a) Comercio exterior	348
b) Relaciones Laborales	352
c) Sanidad	354
d) Relaciones culturales y de enseñanza	355
e) Otros sectores administrativos	356

	<u>Pág.</u>
Notas al Capítulo VI	358
CAPITULO VII. LOS ORGANOS CONSULTIVOS DE LOS DE- PARTAMENTOS MINISTERIALES	364
1) Número, denominación y tendencias observadas	364
2) Competencias, estructura y funcionamiento	370
3) <i>Status</i> y características de los miembros de los órga- nos consultivos colegiados.	376
Notas al Capítulo VII	380
CAPITULO VIII. LAS COMISIONES	382
1) Breve Preámbulo	382
2) Las Comisiones Interministeriales	382
a) En materia económico-financiera e industrial	382
b) Para el traspaso de unidades administrativas -- entre Ministerios	393
c) En materia de funcionarios públicos	394
3) Las Comisiones o Comités ministeriales	396
a) En materia agraria e industrial	397
b) En materia sanitaria	403
c) En materia social	405
d) En materia económica de carácter general	410

	<u>Pág.</u>
e) En materia científico-técnica	414
f) En materia de funcionarios	421
Notas al Capítulo VIII	424
<b>CAPITULO IX. LOS ORGANISMOS AUTONOMOS ADSCRITOS A LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES</b>	425
1) Generalidades	425
2) La normativa aplicable	428
3) Evolución, competencias, estructura y organización -- interna	430
a) Evolución y tendencias observadas	430
b) Las competencias asignadas	438
c) La estructura y organización internas	440
4) La relación y dependencia de la Administración estatal	455
5) El control económico-financiero	461
Notas al Capítulo IX	477
<b>CAPITULO X. CONCLUSIONES</b>	484
<b>APENDICE I. BIBLIOGRAFIA BASICA</b>	492
1) Libros	492
2) Revistas	498

Pág.

## APENDICE II. DOCUMENTAL

500

- 1) La referencia a la Administración Pública en los programas de las distintas fuerzas políticas existentes -- durante la Segunda República. 500
- 2) Cuadros referentes a las características de los Ministros de la Segunda República. 538
- 3) Estatuto Jurídico del Gobierno Provisional. Decreto -- de 14 de abril de 1931. 561
- 4) Anteproyecto de Constitución elaborado por la Comisión Jurídica Asesora. 564
- 5) Proyecto de Constitución elaborado por la Comisión -- Parlamentaria nombrada a tal efecto. 582
- 6) Constitución de la Segunda República de 9 de diciembre de 1931. 594
- 7) Proyecto de Reforma Constitucional presentado a las Cortes el 5 de julio de 1935. 637
- 8) Circular de la Fiscalía General de la República de 7 de enero de 1932 dirigida a los Fiscales de las Audiencias. 649
- 9) Circular de 12 de enero de 1932 dirigida a los Inspectores de Primera Enseñanza. 651
- 10) Obligaciones de los Departamentos ministeriales 1930-1936. 655
- 11) Decreto de 22 de abril de 1933 creador de la Comisión Interministerial para el estatuto de los empleados públicos. 658
- 12) Decreto de 19 de abril de 1934 creador del Comité Técnico de Estudios de la Reforma del Estado. 600

Pág.

- |  |     |
|--|-----|
| 13) Ley de Restricciones de 1 de agosto de 1935.   | 662 |
| 14) Relación de los dieciseis Decretos aprobados con fecha de 28 de septiembre de 1935, en desarrollo de lo previsto en la Ley de Restricciones. | 672 |